

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

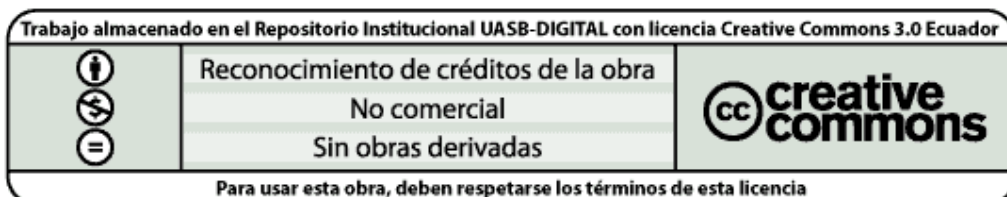
Programa de Maestría en Derecho

Mención en Derecho Administrativo

**La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del  
Presidente de la República: análisis comparativo**

Galo Ramiro Torres Rosero

**Quito, 2016**



### **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Galo Ramiro Torres Rosero, autor de la tesis intitulada *La disolución de la Asamblea Nacional como Facultad del Presidente de la República: Análisis Comparativo* mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Derecho, mención en Derecho Administrativo, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda la responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 15 marzo de 2016

Galo Ramiro Torres Rosero

**Universidad Andina Simón Bolívar**  
**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

**Maestría en Derecho**  
**Mención en Derecho Administrativo**

**La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la  
República: Análisis Comparativo**

**Autor:** Galo Ramiro Torres Rosero

**Tutor:** Luis Fernando Torres Torres

Quito, 2016

## **Resumen**

La Constitución del Ecuador 2008 incorporó una nueva figura jurídica denominada “la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la República”. Esta institución es novísima en nuestro ordenamiento jurídico y, de acuerdo a los constituyentes de Montecristi, ha sido insertada en nuestra legislación con el propósito de garantizar el equilibrio de poderes entre las funciones del Estado.

El objetivo de este trabajo es conocer a profundidad esta figura, que tuvo su origen en Europa, donde existe abundante bibliografía respecto a esta materia. En Ecuador, muy poco se ha tratado este tema debido a su reciente incorporación, por ello, las investigaciones son escasas. La disolución del parlamento es una característica fundamental del sistema parlamentario, pero se la considera como impropia en el régimen presidencial. En este sentido, el problema que plantea nuestra investigación es si la recepción de la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República puede alterar el equilibrio de poderes y el régimen democrático en un sistema presidencial como el nuestro.

Este trabajo se compone de dos capítulos, en el primero se conocerá a profundidad qué es la disolución, el origen, su tipología, los sistemas parlamentario y presidencial, para culminar con el principio de separación de funciones del Estado. En el segundo capítulo se tratará el caso ecuatoriano, analizando los antecedentes de la disolución, los debates en la Asamblea Constituyente, el trasplante jurídico de esta institución, donde valoraremos las dimensiones pragmática, valorativa y contextual. Igualmente, se tratará los problemas de la disolución respecto a tópicos como el equilibrio de las funciones del Estado, la relación entre disolución y democracia, y el hiperpresidencialismo.

No es tarea fácil, determinar la contribución y la aplicación de la disolución de la Asamblea Nacional en el sistema presidencial ecuatoriano, ya que los estudios son escasos; no obstante, la democracia y el equilibrio de poderes, necesitan de respuestas sólidas de la contribución real de esta institución al sistema político ecuatoriano.

Palabras clave: disolución; parlamentario; presidencial; equilibrio; poder; democracia.

## **AGRADECIMIENTO**

Al concluir esta tesis, hago llegar mi profundo agradecimiento al Doctor Luis Fernando Torres Torres tutor del presente trabajo, quien con su conocimiento del Derecho y las Ciencias Políticas ha permitido terminar el trabajo de manera satisfactoria. Mi profunda gratitud y reconocimiento a tan distinguido profesional por su aporte invaluable. Igualmente agradezco a mis padres por inculcarme la pasión por los libros y su apoyo incondicional para la culminación de este trabajo.

## Tabla de contenidos

<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo primero.....</b>	<b>10</b>
<b>Antecedentes y disolución del órgano legislativo en los sistemas políticos .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Evolución histórica de la disolución .....</b>	<b>10</b>
1.1.1. Períodos de la evolución del derecho de disolución del órgano legislativo ....	11
1.1.1.1. Primera época: finales del siglo XIII hasta finales del siglo XVI.....	11
1.1.1.2. Segunda época: comprende todo el siglo XVII .....	13
1.1.1.3. Tercera época: desde el siglo XVII hasta la primera mitad del siglo XIX ...	15
1.1.1.4. Época moderna de la disolución .....	16
<b>1.2. Definición de la disolución.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. Tipos de disolución del órgano legislativo .....</b>	<b>23</b>
<b>1.4. La disolución en los sistemas políticos .....</b>	<b>25</b>
1.4.1 La disolución en el sistema parlamentario .....	26
1.4.1.1 Definición y características del sistema parlamentario .....	26
1.4.1.2. Objetivo de la disolución en el sistema parlamentario .....	27
1.4.1.3. Otros mecanismos de control político en el sistema parlamentario .....	31
1.4.2. La disolución en el sistema presidencial.....	32
1.4.2.1. Definición y características .....	32
1.4.2.2. La presencia de la disolución en el sistema presidencial .....	33
1.4.2.3. La disolución del legislativo en Sudamérica .....	36
1.4.2.3.1. La disolución del legislativo en Venezuela .....	37
1.4.2.3.2. La disolución del legislativo en Uruguay .....	39
<b>1.5. El principio de separación de funciones en el sistema presidencial y su relación con la disolución .....</b>	<b>41</b>
<b>Capítulo segundo.....</b>	<b>46</b>
<b>La disolución de la Asamblea Nacional: el caso ecuatoriano.....</b>	<b>46</b>
<b>2.1. Antecedentes de la disolución en Ecuador.....</b>	<b>46</b>
2.1.1. Velasco Ibarra y sus pugnas con el Congreso .....	46
2.1.2. Jaime Roldós y su enfrentamiento con el Congreso .....	48
2.1.3. Consulta Popular de Sixto Durán Ballén .....	50
<b>2.2. Tratamiento de la disolución en la Asamblea Constituyente .....</b>	<b>52</b>

<b>2.3. El trasplante jurídico de la disolución: producción-recepción en el Derecho ecuatoriano .....</b>	<b>57</b>
2.3.1. El objeto de trasplante.....	57
2.3.2. Análisis de las dimensiones valorativa, pragmática y contextual.....	58
2.3.2.1. Dimensión valorativa de la disolución.....	58
2.3.2.2. Dimensión pragmática .....	62
2.3.2.3. Dimensión contextual .....	66
2.3.2.4. Camino del Trasplante Jurídico y conclusión:.....	70
<b>2.4. El artículo 148 de la Constitución de la República .....</b>	<b>72</b>
2.4.1. Causales de disolución en la Constitución del Ecuador.....	72
2.4.1.1. Primera causal.....	72
2.4.1.2. Segunda causal.....	75
2.4.1.3. Tercera causal .....	77
2.4.2. Efectos de la disolución de acuerdo al artículo 148 de la Constitución del Ecuador .....	78
<b>2.5. Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC de la Corte Constitucional del Ecuador.....</b>	<b>81</b>
<b>2.6. La disolución de la Asamblea y la amenaza al equilibrio del poder .....</b>	<b>83</b>
<b>2.7. La disolución del legislativo cómo una expresión de democracia.....</b>	<b>92</b>
<b>2.8. La disolución cómo un síntoma de hiperpresidencialismo.....</b>	<b>95</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>105</b>

## Introducción

Uno de los graves problemas que se ha presentado en el Ecuador ha sido la pugna de poderes entre las Funciones del Estado, fundamentalmente entre el ejecutivo y el legislativo, lo cual ha generado graves problemas políticos, sociales y económicos, alterando la paz ciudadana. Con este antecedente, la Constituyente 2007-2008 buscando dar mayor poder a la Función Ejecutiva y supuestamente intentando resolver la pugna de poderes incorporó en nuestro ordenamiento jurídico la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la República, figura prácticamente desconocida en el constitucionalismo ecuatoriano debido a que es propia del sistema parlamentario.

Los factores y la vía que posibilitaron el ingreso de esta figura a nuestra legislación, los vamos a determinar en este trabajo, para ello realizaremos un análisis comparativo, ya que es de trascendental importancia estudiar una institución que, en el caso de ser utilizada, tendría un gran impacto en la vida democrática de los estados, especialmente aquellos que como el Ecuador tienen una dilatada trayectoria presidencialista.

La disolución del legislativo es una institución muy poco tratada en Latinoamérica, debido a que es una figura nueva y ajena a nuestra realidad. En nuestro país existe reducida bibliografía para conocerla, ya que su origen data apenas del año 2008. Al contrario, en Europa existen abundantes estudios especializados que realizan la importancia de la citada institución.

Conforme al artículo 148 de la Constitución del Ecuador<sup>1</sup>, la disolución del legislativo mediante decreto del Presidente de la República, no es una figura que pueda pasar desapercibida en un sistema presidencial como el ecuatoriano, ya que ejecutarla significaría dejarlo, durante un tiempo indeterminado, sin una de las funciones básicas del Estado, que es el legislativo; aspecto que constituiría una disfuncionalidad en una democracia presidencial.

El presente trabajo académico comprende dos capítulos. En el capítulo primero, y a fin de comprender las dimensiones y características de la disolución del órgano legislativo, se conocerá cómo surgió en Europa, su definición, por qué y para qué se instauró, y la evolución histórica desde sus orígenes hasta la modernidad. Para

---

<sup>1</sup> *Constitución de la República del Ecuador* [2008] art. 148, *Registro Oficial* (en adelante citado como RO), No. 449 (20 de octubre de 2008): 33.



ello, será necesario conocer y entender a cabalidad el mecanismo del sistema parlamentario y determinar cómo se desenvuelve esta figura en ese ámbito. Posteriormente se analizará cómo esta institución emergió en el sistema presidencial, las críticas que se han hecho, y se conocerá a los países latinoamericanos que han adaptado esta figura.

Con estos lineamientos, en el capítulo segundo de este trabajo académico, la investigación abordará los antecedentes de la disolución en nuestro país, los problemas que se suscitaron cuando el país retornó a la democracia en 1979, cómo se trató esta institución por parte de los constituyentes en la Asamblea instaurada en Montecristi. Para ello observaremos el contenido de las actas de la Constituyente y de la comisión en donde se incluyó esta figura. Posteriormente, en el mismo capítulo, la investigación determinará cada una de las causales por las que, mediante decreto, el Presidente de la República extingue la vida jurídica del legislativo, se explicarán los aciertos o subjetividades de la norma, y el rol que la Corte Constitucional desempeña en este tema. Luego, se revisará la sentencia interpretativa No.0020-10-SIC-CC del máximo organismo de control constitucional, que hace referencia a la muerte cruzada en nuestra legislación.

Finalmente, el estudio determinará si es posible receptar la figura de la disolución del órgano legislativo en un sistema presidencial como el nuestro, sin alterar el equilibrio de poderes o lesionar el régimen democrático. Acorde a lo indicado, también se establecerán las relaciones entre disolución y democracia; y disolución e hiperpresidencialismo.

Se espera que esta tesis contribuya a comprender una institución jurídica propia del sistema parlamentario, que escasamente ha sido tratada en los países regidos por el sistema presidencial como es el caso de Ecuador, lo que demuestra el singular desconocimiento de tan importante figura jurídica en el sistema político presidencial.

## **Capítulo primero**

### **Antecedentes y disolución del órgano legislativo en los sistemas políticos**

En este capítulo se establece las primeras consideraciones históricas y doctrinarias respecto a la disolución del legislativo, para lo cual se observará aspectos como evolución, conceptualización y tipología de la disolución. A la par, revisaremos como actúa la disolución en el sistema parlamentario, para posteriormente conocer cómo llegó al sistema presidencial y su relación con el principio de separación de las funciones del Estado.

#### **1.1. Evolución histórica de la disolución**

Como toda institución jurídica, la disolución del órgano legislativo ha evolucionado conforme a las situaciones políticas y sociales en las que se ha desenvuelto la humanidad. En este sentido, el tratadista español Antonio Bar Cendón indica: “En su origen, el derecho de disolución fue simplemente una prerrogativa real, un medio a través del cual el Monarca absoluto se desembarazaba de un Parlamento al que él mismo había convocado libremente y cuando ya había obtenido del mismo todo lo que deseaba”.<sup>2</sup> La génesis de la disolución del órgano legislativo lo podemos encontrar en la formación misma del parlamento. Es necesario recordar que con el Estado absolutista y la vigencia del estado monárquico es el rey quien tenía concentrado todos los poderes estatales. Con el objeto de limitar el poder, la carga impositiva sobre los ciudadanos y los despropósitos del monarca, el pueblo buscó un medio para frenar al despotismo, provocando la creación del ente legislativo denominado comúnmente en Europa como parlamento y con el nacimiento de este órgano se comenzó a frenar los abusos del poder monárquico.

En principio, la concepción de la disolución del legislativo en la Edad Media no era como hoy se la entiende. “Se trataba entonces, no técnicamente de una verdadera disolución, en el sentido moderno del término, sino más bien de una supresión, de un despido definitivo de la Asamblea, hasta que el Soberano tuviese

---

<sup>2</sup> Antonio Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1989), 81.

necesidad de convocar de nuevo al Parlamento [...]”<sup>3</sup> Por lo tanto, en sus inicios, la disolución era una prerrogativa del monarca que consistía en la supresión definitiva del órgano legislativo, sin que existiese la posibilidad de convocar a elecciones como ocurre en la era moderna.

Karl Loewenstein indica que: “La disolución, como medio para invocar el arbitrio del electorado en los conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, se ha desarrollado lentamente”.<sup>4</sup> Situación que es cierta ya que a lo largo de los siglos la concepción respecto a esta institución fue variando, de una supresión total que era potestad del monarca a una disolución decretada por el Jefe de Estado en la cual se elige un nuevo legislativo mediante las respectivas elecciones de parlamentarios.

### **1.1.1. Períodos de la evolución del derecho de disolución del órgano legislativo**

Fundamentado en el constitucionalismo británico Antonio Bar Cendón establece tres grandes períodos en la evolución del derecho de disolución a saber: la primera época, se extiende desde finales del siglo XIII hasta finales del siglo XVI; la segunda comprende todo el siglo XVII y el tercer período va desde el siglo XVIII hasta primera mitad del siglo XIX.<sup>5</sup> A lo expuesto se puede agregar un cuarto período que bien se lo puede titular como la época moderna de la disolución del legislativo.

#### **1.1.1.1. Primera época: finales del siglo XIII hasta finales del siglo XVI**

En esta época Inglaterra ve nacer, establecer y diseñar su Parlamento. En la segunda mitad del siglo XIII, se produce el primer antecedente de la evolución parlamentaria cuando se da la sublevación de la baja nobleza encabezada por Simón de Montfort que tras derrotar al Rey en la batalla de Lewes, en 1265 convocó a un Parlamento en contra de lo voluntad de Enrique III. Este Parlamento se reunió y luego se escindió, al sesionar separadamente este sector electivo, por un lado, y la alta nobleza y pares espirituales por el otro.<sup>6</sup>

Fue un período en el cual el Parlamento al ser una institución de corta duración, se encuentra prácticamente sometido a la Corona ya que “[...] constituye

---

<sup>3</sup> Ibíd.

<sup>4</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Editorial Ariel, 1982), 280.

<sup>5</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 82.

<sup>6</sup> Ibíd., 83.

un órgano que es convocado y suprimido por el Rey libremente, y que carece de toda continuidad y estabilidad”.<sup>7</sup> Esto significa que el legislativo era obligadamente subordinado a los designios del monarca y tenía poco peso político, ya que en esa época no se practicaba la división de poderes. Además el ente legislativo era totalmente inestable y no gozaba de un período fijo de duración, ya que dependía exclusivamente de la libre voluntad del monarca. Como lo señala Bayón y Chacón, en esa época el rey reunía a las Asambleas y Cortes para solicitar autorizaciones o consultar opiniones y luego las despedía para evitar una legislación excesiva o una fiscalización molesta. Este despido del Parlamento lo justificaba en virtud del *principio de la suprema autoridad real*, aspecto característico del estado monárquico.<sup>8</sup>

Posteriormente en el siglo XIV, Eduardo II y Eduardo III estuvieron obligados a expedir estatutos regios que posibilitaron la reunión del Parlamento una vez al año.<sup>9</sup> Aunque este aspecto no se cumplió a cabalidad ya que los monarcas seguían convocando al Parlamento según su criterio “[...] el hecho de que la convocatoria de un Parlamento fuese un acto discrecional [...] determinaba el establecimiento de un vínculo jurídico personal y funcional entre ambos, lo que implicaba que el Parlamento tuviese que disolverse automáticamente en el momento del fallecimiento del Rey que lo había convocado”.<sup>10</sup> Esto corrobora que, en esa época el Parlamento inglés se reunía ocasionalmente, no era una institución autónoma y tenía atribuciones limitadas que dependían casi exclusivamente del monarca.

Hay que mencionar que este fue un período en la que practicaban dos formas de disolución, la primera que es la *voluntaria*, consistía en la supresión del Parlamento por el Rey que de manera libre los había convocado, y la segunda que es la disolución *automática* la cual se daba por el fallecimiento del monarca.<sup>11</sup> En conclusión en esta época la “disolución no implica, pues, renovación, sino simplemente supresión”.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Ibíd., 84.

<sup>8</sup> Gaspar Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1999), 18.

<sup>9</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 84.

<sup>10</sup> Ibíd., 85.

<sup>11</sup> Ibíd.

<sup>12</sup> Ibíd., 86.

### 1.1.1.2. Segunda época: comprende todo el siglo XVII

En este siglo se produjo un enfrentamiento entre el Parlamento y la Corona, siendo el ente parlamentario el triunfador.<sup>13</sup> Esto se produjo debido a que la Corona deseaba mantener la situación política y el control del poder sin variantes frente a un Parlamento que buscaba frenar sus abusos. “En esta batalla, el derecho de disolución se va a convertir ahora en un arma política del Monarca en contra de un Parlamento que lucha por arrebatar parcelas de poder a la prerrogativa real”.<sup>14</sup>

Fue una época en la que Inglaterra se desenvolvía en una complicada situación política y económica lo que provocó que el Rey Carlos I convocara a un Parlamento que sesionó en abril de 1640, sin embargo la postura beligerante del legislativo ante el monarca provocó que fuera disuelto tres semanas más tarde.<sup>15</sup> La guerra con Escocia, los problemas financieros y la toma de Newcastle hizo que Carlos I –por consejo de los pares– convoque a un nuevo Parlamento, el cual se reunió el 3 de noviembre de 1640 y que ha sido denominado como el Parlamento Largo.<sup>16</sup>

Agrega Bar Cendón que: “El Parlamento Largo, para evitar el libre y caprichoso ejercicio del derecho de disolución del que habían hecho gala los dos primeros Estuardo, impuso a Carlos I dos importantes reformas jurídicas que vinieron a limitar drásticamente este derecho regio”.<sup>17</sup> Estos instrumentos jurídicos fueron: la *Triennial Act* y el *Act against dissolving the Long Parliament without its own consent*.<sup>18</sup>

En febrero de 1641 el Parlamento Largo<sup>19</sup> expidió la *Triennial Act* este instrumento jurídico es de capital importancia debido a que “[...] contiene un principio inaudito, sustitutorio de un sistema político que podía funcionar sin el Parlamento durante once años por un sistema en el que se había de contar necesariamente con él”.<sup>20</sup> Con ello el Parlamento iba a conseguir estabilidad y detener las prerrogativas de la Corona. De igual manera en el documento quedó

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> “Biografía de Parlamento Largo (1640-1660)”, en *La Historia con mapas*, último acceso 23 de enero de 2015: <<http://www.lahistoriaconmapas.com/historia/biografia-de-parlamento-largo-1640-1660/>>.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 87.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Se lo denomina de esta forma debido a que sesionó desde 1640 hasta 1653.

<sup>20</sup> Enrique Guillén López, *Los parlamentos y el tiempo. El ejemplo inglés hasta la “Revolución Gloriosa”*, 178, <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/623905.pdf>>.

delineado que “[...] el Rey no podría disolver al Parlamento en ningún caso en el período de cincuenta días a su convocatoria, ni podría proceder a su disolución o prórroga sin el consentimiento de las dos Cámaras [...]”.<sup>21</sup> Además el documento garantizó que el Parlamento se podía reunir por lo menos una vez cada tres años y en caso de disolución ejecutada por el monarca, éste tenía la obligación de convocar a un nuevo Parlamento.<sup>22</sup>

En mayo de 1641 el Parlamento Largo expide la *Act against dissolving the Long Parliament without its own consent*, con lo cual éste Parlamento no podía ser disuelto por el monarca, ni prorrogado sino con su consentimiento.<sup>23</sup> Estos acontecimientos evidencian que las prerrogativas regias iban cediendo a las legítimas aspiraciones del Parlamento que buscaba de todos modos reducir las facultades y atribuciones del monarca.

El Parlamento Largo tuvo una dilatada incidencia en la vida política de Inglaterra, sin embargo en 1653 Oliver Cromwell, una vez que retornó de Escocia a Londres y “[...] como su autoridad era todopoderosa y el Parlamento muy servil, lo disolvió escandalosamente, apresando a muchos representantes rebeldes. El local fue cerrado y se puso en la puerta el famoso letrero que decía: ‘Esta casa se alquila’ [...]”.<sup>24</sup> Así y de manera arbitraria terminó la existencia del Parlamento Largo.

Posteriormente, en 1658 se produce la Revolución Gloriosa, se establece la monarquía constitucional y se crean los fundamentos del régimen parlamentario que perduran hasta la actualidad.<sup>25</sup> Con este marco y “[...] a partir de entonces comienza a desarrollarse la idea de que el derecho de disolución no responde ya a la libre voluntad o deseos del Monarca, sino que ha de estar en función de la voluntad nacional”.<sup>26</sup>

Uno de los aspectos que se eliminaron en este período y que caracterizó al anterior fue la disolución automática del órgano legislativo en caso de muerte del rey.<sup>27</sup> En definitiva, la disolución en este período va evolucionando, ya que al final de esta era, el poder de disolver no era la simple supresión del órgano legislativo al capricho e intereses del monarca sino más bien una amenaza en contra de un

---

<sup>21</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras Legislativas*, 87.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> “Fracaso del Absolutismo en Inglaterra” en *Historia Universal*, último acceso 3 de febrero de 2016 <<http://mihistoriauniversal.com/edad-moderna/fracaso-del-absolutismo-en-inglaterra/>>.

<sup>25</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 89.

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*, 90.

Parlamento que ganaba en estabilidad y que podía poner en peligro la preminencia política y autoridad del Rey.

#### **1.1.1.3. Tercera época: desde el siglo XVII hasta la primera mitad del siglo XIX**

En este período, la disolución pasa a ser la institución política y jurídica que en la actualidad conocemos. Diego Valadés indica que: “[...] en 1715, [...], el derecho de disolución quedó formalizado mediante la ley identificada como *Septennial Act*. Esta norma estableció que la duración de cada legislatura sería de cinco años, aunque el monarca podría disolver el Parlamento en cualquier momento”.<sup>28</sup> Es así que el Parlamento inglés iba alcanzado mayor poder y una de sus conquistas fue la estabilidad y autonomía frente al rey, lo cual irremediablemente garantizaba su independencia y era una manifestación del principio de separación de funciones.

Un aspecto importante de esta época es el *traslado del sujeto activo del derecho de disolución*, por cuanto esa responsabilidad ya no iba a recaer en el Rey sino en el Primer Ministro.<sup>29</sup> Sin embargo, desde 1867 con la relativa independencia del Gabinete respecto al Rey y su dependencia política al Parlamento, se traslada el derecho de disolución al Gabinete, para luego quedar radicado en la figura del Primer Ministro.<sup>30</sup>

Otro asunto a ser destacado en este período, es que el *objetivo* de esta institución jurídica cambia, ya que de “[...] ser simplemente un instrumento del Monarca para desembarazarse del Parlamento, pasa a convertirse [...] en un mecanismo político, en un arma que utiliza el Rey para adaptar la composición [...] de los Comunes a su propia voluntad o a la de su Gobierno. Disolución deja de significar supresión y equivale a renovación”.<sup>31</sup> Como se observa, en esta época se establecen los lineamientos fundamentales que iba adquiriendo la disolución, si en el primer período el Rey utilizaba la disolución simplemente para suprimir al Parlamento, en el segundo para limitarlo, en la tercera época, la disolución, ya es un mecanismo político, en el cual se considera que la renovación del Parlamento es la característica primordial, una renovación que se la efectúa mediante elecciones,

---

<sup>28</sup> Diego Valadés, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales* (Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores, 2009), 18.

<sup>29</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 91

<sup>30</sup> *Ibíd.*, 91-92.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, 94.

requisito que prácticamente no estaba presente en los dos primeros períodos, debido a que el cuerpo electoral era reducido y recibía la influencia directa del monarca.

Bar Cendón finalmente señala que el *método*<sup>32</sup> de anunciar la disolución también se transforma en este período, ya que en vez de comunicarlo el Rey en persona al Parlamento reunido en la sala de los Lores, procede primeramente a suspender el Parlamento y luego decreta la disolución consultando al Consejo Privado de la Corona.<sup>33</sup> Sin duda un aspecto interesante de este período es que antes de disolver al Parlamento, el Rey previamente lo suspendía, aspecto no contemplado en la era moderna de la disolución y que en la época ya indicada constituía un paso previo a la disolución. Agrega Bar Cendón que: “En la segunda mitad del siglo XIX la suspensión previa como parte del mecanismo de disolución desaparece y se pasa directamente a la disolución de los Comunes”.<sup>34</sup> Es evidente que si el objetivo de la Corona era disolver el Parlamento, la suspensión provisional del mismo no tenía razón de ser, ya que el objetivo deseado se cumplía mediante la disolución.

#### **1.1.1.4. Época moderna de la disolución**

Una vez que la disolución llegó al área continental europea, el siglo XX la consolida fundamentalmente como un mecanismo de carácter jurídico-político que será practicada continuamente en el constitucionalismo inglés. Es así que, luego de la primera guerra mundial, se disolvió al Parlamento en Inglaterra en los años: 1918, 1922, 1923, 1924, 1929, 1931 y 1935.<sup>35</sup> Luego, el ejercicio del derecho de disolución continuó en Inglaterra y una vez terminada la segunda guerra mundial se disolvió al Parlamento en los años: 1945, 1950, 1951, 1955, 1959, 1964, 1966, 1970, 1974 –año en el cual se produjeron dos disoluciones-, 1979, 1983, 1987, 1992 y 1997.<sup>36</sup> A más de Inglaterra, también España es otra nación en donde la disolución se convierte en una práctica común en las relaciones ejecutivo-legislativo, y así sucederá también en otros países del continente europeo.

En el sistema parlamentario la disolución queda apuntalada como un arma política del Jefe de Gobierno en contra del parlamento a quien responde políticamente. De igual modo esta institución toma la característica de renovación,

---

<sup>32</sup> Ibid., 95.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Eva Martínez Sampere, “La Disolución del Parlamento” en *Gran Bretaña Revista de Estudios Políticos*, No. 101 (1998): 151-3, <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27502.pdf>>.

<sup>36</sup> Ibid., 155-8.



debido a que se convoca al cuerpo electoral a elecciones inmediatas para designar a nuevos parlamentarios, por lo que el pueblo se convierte en el árbitro de los destinos políticos de la nación. La disolución para el sistema parlamentario es un elemento fundamental del mismo, como lo analizaremos en este trabajo académico.

Pero el sistema parlamentario, no será el único régimen político en donde se practique la disolución, ya que esta institución en el siglo XX llegará inclusive a países regidos por el sistema presidencialista, aspecto que no es característico de este régimen y que sin duda enriquece el estudio de esta figura por cuanto se deberá observar cómo funciona la disolución en este sistema. En el siglo XXI cuatro países de Sudamérica que practican el régimen presidencial tienen en su Constitución la disolución del órgano legislativo: Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Esta situación demuestra que es una institución jurídica que continúa en desarrollo, que ha llegado a varias latitudes, y que en el régimen presidencial se deberá observar y verificar su real contribución a la democracia y fundamentalmente al principio de separación de las funciones del Estado.

## **1.2. Definición de la disolución**

La Función Legislativa de los diversos Estados es ejercida a través de su correspondiente órgano que puede denominarse como parlamento, asamblea, congreso o cámara. Las principales tareas del legislativo son la legislación y la fiscalización, sin embargo, un aspecto fundamental del legislativo es que ha sido considerado como el órgano de representación por excelencia, el sitio en donde se encuentran representadas las fuerzas políticas de la nación, siendo considerado el epicentro del debate político. Por otro lado, hay que considerar que los períodos de duración del órgano legislativo se encuentran sujetos al marco constitucional establecido y son diversos en los respectivos países.

Para conceptualizar la disolución del órgano legislativo es fundamental conocer su terminología. La Real Academia de la Lengua Española en su tercera acepción define al término *disolver* como: “Destruir o aniquilar algo”<sup>37</sup> lo cual tiene connotación jurídica, ya que disolver el órgano legislativo es sin duda destruir, cesar o desaparecer en este caso al ente parlamentario. En el mismo sentido Bayón y Chacón manifiesta que “[...] la disolución de las Asambleas Legislativas, implica el

---

<sup>37</sup> “Disolver”, en *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, último acceso el 15 de enero de 2016, <<http://dle.rae.es/?id=DwSXuKz>>.

fin de su vida, la anulación de los poderes de los miembros que las integran [...] Las Cámaras una vez disueltas, cesan de existir como institución [...]”<sup>38</sup>. Entonces doctrinariamente se considera a la disolución como la cesación de las funciones del órgano legislativo, con la consecuente pérdida de los cargos de los legisladores cesados.

Varios tratadistas han conceptualizado a la disolución desde el campo del Derecho y la Ciencia Política. Así, Guillermo Cabanellas ha definido a la disolución del legislativo como la “Potestad efectiva o nominal que, en los regímenes constitucionales y parlamentarios, corresponde al Jefe de Estado para dar por concluido, antes de cumplirse el término máximo normal de su duración, el mandato de la totalidad de los representantes populares”.<sup>39</sup> Respecto a lo manifestado por Cabanellas, la disolución del órgano parlamentario de hecho se la practica en los estados que tienen regímenes constitucionales ya sean parlamentarios –siendo la disolución una característica fundamental de ese régimen– y en los presidencialistas –como una gran excepción–, debido a que en estos últimos, más bien, la no disolución del ente legislativo, es una de sus principales particularidades.

El tratadista español Antonio Bar Cendón –desde la visión europea y parlamentaria– considera a la disolución como “[...] un mecanismo de equilibrio entre los poderes del Estado, es un elemento esencial del balance que debe existir entre el ejecutivo y el legislativo, y que caracteriza, al menos desde el punto de vista teórico, la formulación primera del parlamentarismo”.<sup>40</sup> Es así, que el sistema parlamentario ha sido el cual primigeniamente ha desarrollado la disolución del legislativo, como una institución cuya finalidad es equilibrar el poder, a fin que las Funciones Ejecutiva y Legislativa no lleguen a una pugna de poderes y más bien colaboren en el desenvolvimiento del Gobierno.

El jurisconsulto chileno Humberto Nogueira Alcalá señala que: “El derecho de disolución implica el derecho del Ejecutivo de poner fin anticipadamente –antes del término legal por el cual fueron elegidas las Cámaras o la Cámara– al mandato de los parlamentarios, provocando nuevas elecciones parlamentarias”.<sup>41</sup> Nogueira evidentemente advierte que en caso de ejecutarse una disolución, el tiempo de

---

<sup>38</sup> Bayón y Chacón, *El derecho de disolución*, 16.

<sup>39</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III, D-E (Buenos Aires: Heliasta, 2008), 301.

<sup>40</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 12.

<sup>41</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1993), 260.

duración del mandato de los legisladores se ve acortado por decisión de la Función Ejecutiva, reduciendo su período y provocando nuevas elecciones legislativas a fin de reemplazar a los parlamentarios cesados, lo que implica una renovación del ente legislativo.

Una particularidad de la moderna definición de la disolución del legislativo es que ésta es una facultad de la Función Ejecutiva, ya sea Jefe de Estado o Jefe de Gobierno en el sistema parlamentario o del Presidente de la República en el sistema presidencial, respectivamente. Esta institución tiene como fuente principal a la Constitución debido a que en este cuerpo normativo es el sitio en el cual se la desarrolla.<sup>42</sup>

Como se observa, cuando se define a la disolución, diversos tratadistas la consideran como una facultad, derecho o prerrogativa del máximo representante de la Función Ejecutiva. Para aclarar este tema y las señaladas categorías jurídicas, hay que indicar que en párrafos anteriores, ya se analizó como esta institución surgió siendo una *prerrogativa* del monarca. En tal virtud, las prerrogativas eran los privilegios que poseía el rey y uno de ellos era la disolución. A la medida que el parlamento iba adquiriendo poder, las prerrogativas del monarca perdieron fuerza y como tal la forma en que se concibió a la disolución, por lo que dichas prerrogativas del rey fueron desapareciendo, dejando la disolución de ser prerrogativa del monarca.

Posteriormente, observamos que algunos especialistas también catalogan a la disolución como un *derecho* de la cabeza de la Función Ejecutiva, criterio que desde la particular óptica y visión del Derecho Administrativo no parece lo más acertado, ya que existen otras categorías jurídicas propias de esta rama jurídica, que hacen relación a la forma en que actúan y se desenvuelven los órganos del Estado. Así que, entender a la disolución como un derecho de la Función Ejecutiva para terminar con la vida jurídica del legislativo, no es lo más apropiado.

En realidad para despejar cualquier duda o especulación y amparándonos en la terminología jurídica propia del Derecho Administrativo, la disolución del legislativo es considerada como una *facultad* del primer mandatario. Para comprender lo señalado, citemos a Patricio Secaira quien define a las facultades como: “[...] el conjunto de aptitudes jurídicas entregadas al titular del órgano público para que pueda ejercer las atribuciones legales de este. [...] La facultad puede o no

---

<sup>42</sup> Excepto en Inglaterra que carece de constitución escrita.

ser ejercida; [...]<sup>43</sup> Compartiendo la definición proporcionada, hay que indicar que en nuestro ordenamiento jurídico, sólo el Presidente de la República posee la facultad de disolver al legislativo, por lo que esta facultad puede ser activada o no, lo cual quedará a merced de su propio criterio y de las circunstancias para hacerlo. Entonces se entiende claramente que la disolución es una facultad del primer mandatario.

Adicionalmente, otra cuestión que plantea la disolución del legislativo es, si el acto jurídico que contiene la disolución es un *acto jurídico simple* o un *acto jurídico complejo*. Sayagués define así a tales categorías: “El acto es simple cuando la declaración de voluntad administrativa emana de un solo órgano; es complejo cuando la declaración de voluntad requiere para su formulación la intervención de dos o más órganos.”<sup>44</sup>

Para responder a esta interrogante, y tomando en cuenta lo señalado por Sayagués, es necesario observar como la disolución ha sido adecuada en los diversos países. En el ámbito ecuatoriano, la disolución del órgano legislativo es una facultad del Presidente de la República, autoridad que emite el decreto de disolución, siendo así, en este particular caso, no hay duda que el acto de disolver al legislativo es un *acto jurídico simple*, el cual se expresa mediante decreto.

En el caso de España de acuerdo a lo señalado en el artículo 115 de la Constitución española<sup>45</sup>, es el Presidente del Gobierno quien tiene la facultad de disolver, previa deliberación del Consejo de Ministros, disolución que deberá ser finalmente decretada por el Rey. En este caso, se observa que intervienen tres órganos en el proceso de disolución del legislativo que son: el Presidente del Gobierno, el Consejo de Ministros y finalmente el Rey de España. En estas circunstancias y coincidiendo con la definición ya citada, consideramos que estamos ante un *acto jurídico complejo* debido a la intervención de varios órganos.

Una característica fundamental de esta institución, es que ya sea en el sistema parlamentario o el presidencial, una vez que se disuelve al órgano legislativo, *se convoca a elecciones* para que sea el pueblo quien dirima la ruta que deben tomar los gobernantes. Entonces, la disolución también es considerada como un mecanismo democrático a fin de buscar estabilidad política en la nación en la cual se la ejecute,

---

<sup>43</sup> Patricio Secaira, *Curso breve de derecho administrativo* (Quito: Editorial Universitaria, 2004), 128.

<sup>44</sup> Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 393.

<sup>45</sup> España, “Constitución de España” (29 de diciembre de 1978), art. 115, <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>.

aspecto que se diferencia de la disolución en la era monárquica, en la cual el Rey simplemente destruía la institución, lo cual era una consecuencia del Estado absolutista.

En similar sentido Raymond Carré de Malberg explica que: “La disolución es, por lo tanto, un procedimiento que sirve para controlar y comprobar la persistencia de una conformidad real entre la voluntad del pueblo y la de sus elegidos [...]”<sup>46</sup> Al respecto y concordando con Carré de Malberg es evidente que la disolución es un *medio de control*, en el sistema parlamentario del Gabinete frente al parlamento, y en el sistema presidencial del primer mandatario frente al Congreso o Asamblea.<sup>47</sup> Además el tratadista advierte que la voluntad del pueblo o voluntad general como la denominaría Rousseau, es determinante para observar si los mandatarios, en este caso los legisladores gozan o no de las simpatías del pueblo.

Respecto a los efectos de la disolución Bayón y Chacón considera que la “[...] Cámara disuelta deja de ser un Poder del Estado. La disolución implica su muerte civil [...]”<sup>48</sup>. Evidentemente es así, ya que por medio de la disolución se termina con la vida jurídica de la institución denominada parlamento, pierde su personalidad jurídica, hasta que con nuevas elecciones se puede formar un nuevo legislativo. Lo que también se debería analizar es si un Estado podría desenvolverse sin el órgano legislativo por un determinado tiempo o si se debe llenar ese vacío mediante elecciones inmediatas para elegir a nuevos legisladores, lo cual lo verificaremos en el siguiente capítulo de este trabajo académico. En las democracias modernas que impiden la acumulación del poder en pocas manos, podría ser inconveniente que un Estado democrático permanezca durante largo tiempo sin la Función Legislativa, ya que una de sus atribuciones, que es la fiscalización a la Función Ejecutiva sería anulada, lo que podría ocasionar excesos de esa función del Estado.

Respecto al posible árbitro de la disolución, Enrique Alnardo Alcubilla indica que: “[...] el derecho de disolución es una prerrogativa del Jefe de Estado llamado a arbitrar las diferencias entre el Legislativo y el Gobierno, bien cuando este ha

---

<sup>46</sup> Raymond Carré de Malberg, *Teoría General del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), 1067-8.

<sup>47</sup> Carré de Malberg se refiere a que la disolución es un medio de control exclusivamente en el sistema parlamentario, ya que en la época en la cual escribió su obra *Teoría General del Estado*, no se practicaba la disolución en el sistema presidencialista.

<sup>48</sup> Bayón y Chacón, *El derecho de disolución del parlamento*, 45.

perdido el apoyo de la mayoría, bien cuando aquel ha censurado al Gobierno o cuando existe un desacuerdo entre las dos Cámaras de un Parlamento bicameral”.<sup>49</sup>

Cabría preguntarse si en la definición que nos proporciona Alcubilla, se presenta alguna confusión, ya que si bien es verdad que la facultad de decretar la disolución –en algunos países– es propia del Jefe de Estado, el árbitro de las desavenencias o contradicciones entre el legislativo y el ejecutivo es probablemente el pueblo a través de su medio de expresión democrática que son las elecciones, es allí cuando el cuerpo electoral señala el camino político que tome el país. No podría ser árbitro una parte que sería interesada en que se produzca la disolución y de hecho la ejecuta como lo constituye el Jefe de Estado.

Respecto a la tan importante *facultad equilibradora* de la disolución, Jean Claude Colliard indica que: “Los constitucionalistas consideran a menudo la disolución como el contrapeso o la contrapartida que tiene el gobierno frente al poder que tienen las cámaras con el voto de censura y la cuestión de confianza”.<sup>50</sup> Esta afirmación se da desde luego en el sistema parlamentario, en el cual el Gobierno es responsable político ante el parlamento, sin embargo, cabe preguntarse ¿si en un país como el Ecuador, la presencia de la disolución está para equilibrar el poder político o no más bien lo desequilibra? Interrogante que será dilucidada en el siguiente capítulo de este trabajo académico.

En el escenario del régimen parlamentario muy propicio para la colaboración de las funciones estatales se considera que: “La fuerte conexión que suele haber entre el ejecutivo y el legislativo no excluye la existencia de medios de acción del uno sobre el otro, que la doctrina no ha dudado en calificar de “instrumentos reguladores” o “elementos equilibrantes” del régimen parlamentario. Uno de ellos es el derecho de disolución”.<sup>51</sup> Esto implica la posición primordial de esta institución jurídica como un elemento equilibrador del poder en el régimen parlamentario, ya que si el Gobierno puede disolver al legislativo, éste tiene su contrapartida en la moción de censura que puede aplicarlo en contra del Gobierno.

Finalmente y concordando con las diversas definiciones que los tratadistas han señalado, tenemos siete características primordiales de la disolución del órgano

---

<sup>49</sup> Enrique Alnardo Alcubilla, *La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble*. Edición electrónica, 102-3, <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/915301.pdf>>.

<sup>50</sup> Jean Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos* (Barcelona: Editorial Blume, 1981), 69.

<sup>51</sup> Juan Ferrando Badía, *Regímenes Políticos Actuales* (Madrid: Tecnos, 1995), 198.

legislativo. La primera, es que esta institución ha sido considerada como una facultad del Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Presidente de la República. La segunda, es un mecanismo de control del ejecutivo frente al parlamento. La tercera, la disolución es una característica fundamental del sistema parlamentario, siendo una excepción en el sistema presidencial. La cuarta, constituye una apelación al pueblo. La quinta característica es que el cuerpo electoral se convierte en árbitro de las desavenencias, disputas, intereses o pugnas de las Funciones Ejecutiva y Legislativa. La sexta, para designar a un nuevo legislativo se debe efectuar elecciones. Finalmente tenemos la séptima característica, por la cual la disolución implica la renovación del ente legislativo.

### **1.3. Tipos de disolución del órgano legislativo**

La doctrina jurídica ha realizado diversas clasificaciones respecto a los tipos de disolución del parlamento. Una clasificación completa de la tipología de la disolución es la que establece Carl Schmitt en su obra “Teoría de la Constitución”. Para este tratadista la disolución puede clasificarse así:

a) *Disolución de carácter monárquica*, la cual es ejecutada por el rey. En este evento la disolución es un arma en contra del órgano legislativo. Aquí la disolución no constituye una apelación al pueblo, ni las elecciones constituyen una decisión en firme, ya que el rey puede disolver a su arbitrio.

b) *Disolución presidencial o del Ejecutivo para disolver*, practicada en las repúblicas parlamentarias<sup>52</sup> se la considera un medio para mantener el equilibrio de poderes.

c) *Disolución ministerial*, se produce cuando en un Gobierno Parlamentario – sea el Primer Ministro o el Gabinete– está en desacuerdo o en conflicto con el parlamento; en ese caso el Gobierno decide la disolución del órgano legislativo y convoca al cuerpo electoral, para la elección de nuevas dignidades y obtener –si los resultados son favorables– una nueva mayoría parlamentaria. Esta disolución se la practica en Inglaterra.

d) *Autodisolución del parlamento*, aquella por la cual la iniciativa para disolverse corresponde al mismo órgano legislativo<sup>53</sup>, como constaba en la constituciones prusiana de 1920 y bávara de 1919.

---

<sup>52</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 57.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

e) La *disolución por iniciativa popular*, llamada también derecho de revocación, es decidida por el pueblo en base a un referéndum.<sup>54</sup> Estuvo presente en las constituciones de Prusia y Baviera.<sup>55</sup>

Además de la clasificación ya establecida, Carl Schmitt identifica otros dos tipos de disoluciones que son: *disolución con la cooperación del Senado*<sup>56</sup>, en la que el Presidente de la República consulta al Senado para disolver la Cámara de Diputados, conforme lo establecía el artículo 5 de la Ley Constitucional Francesa de 25 de febrero de 1875. Aquí el Senado es un árbitro entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados.<sup>57</sup> Finalmente tenemos a la *disolución por una comisión especial*, que se expedía mediante un órgano creado con este propósito<sup>58</sup>, así lo estableció el Art. 14 de la Constitución prusiana.<sup>59</sup>

Antonio Bar Cendón, también establece una serie de clasificaciones basadas en diversos tratadistas que las pasamos a revisar. La primera clasificación se da en base al *órgano*<sup>60</sup> que emite la disolución y fue postulada por Prevost-Paradol, quien distinguía la *disolución real* y la *disolución ministerial*. La disolución ministerial es potestativa del Gabinete, mientras que la disolución real es facultad del monarca.<sup>61</sup>

Otra interesante clasificación de la disolución es aquella justificada por *la duración del órgano legislativo*. E. Pierre citado por Bar Cendón explica estos tipos de disolución: a) *Disolución voluntaria*, acordada por el órgano legislativo, típico caso de las constituyentes, b) *Disolución natural*, se efectúa de manera automática una vez que se ha cumplido el período de tiempo para el cual fue elegida, c) *Disolución legal*, cuando el Jefe de Estado decreta la disolución del legislativo amparado en la Carta Fundamental antes de la culminación de su período, d) *Disolución ilegal*, la que se produce contraviniendo el ordenamiento jurídico, —como lo hizo Alberto Fujimori en el Perú en el cual disolvió el legislativo de hecho y con el apoyo militar—, e) *Disolución legal por iniciativa del cuerpo ciudadano*, el pueblo es quien se pronuncia y efectúa la disolución, y f) *Disolución ficticia*, por la cual pese a ser disuelto formalmente el órgano legislativo mantiene sus poderes para la

---

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución* (Madrid: Alianza Editorial, 1996), 336-8.

<sup>56</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 58.

<sup>57</sup> Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 290

<sup>58</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 58.

<sup>59</sup> Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 338.

<sup>60</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 56.

<sup>61</sup> Prevost-Paradol, *La France Nouvelle* (Paris: sin editorial, 1868), 184, citado por Bar Cendón, “La Disolución de las Cámaras”, (1989): 56.



designación del Presidente de la República, como así lo establecía el artículo 74 de la Constitución española de 1931.<sup>62</sup>

A manera de conclusión, Antonio Bar Cendón, indica que en la actualidad la disolución se da de tres formas: disolución voluntaria, automática y autodisolución. a) *Disolución voluntaria*, ejecutada por la Función Ejecutiva, por intermedio de sus actores como el Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno, el Presidente de la República o el Primer Ministro. Sólo en Liechtenstein se da la disolución por iniciativa del pueblo mediante referéndum. b) *Disolución automática*, provocada por la producción de algunos supuestos jurídicos previstos en la Constitución, por ejemplo, en el caso de reformas constitucionales o de otros factores propios de la Función Ejecutiva como la instauración de una Asamblea Constituyente; y, c) *Autodisolución*, que se da por propia decisión del órgano legislativo.<sup>63</sup>

En la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008 identificamos dos tipos de disolución.

1) El primer tipo de conformidad al artículo 148 de la Carta Fundamental del Estado<sup>64</sup>, en la que tenemos una *disolución realizada por parte del Presidente de la República*, en la cual el primer mandatario mediante decreto disuelve a la Asamblea Nacional de acuerdo a las causales previstas en el referido artículo.

2) Otro tipo de disolución sería aquel contemplado en el Artículo 130 de la Constitución de la República<sup>65</sup>, que es una *disolución automática*, situación a la que se llega luego que la Asamblea Nacional, destituye al Presidente de la República y en un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convoca para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos.

#### **1.4. La disolución en los sistemas políticos**

En la actualidad el universo político conoce dos sistemas políticos democráticos imperantes en el mundo que son el parlamentario y el presidencial. El sistema parlamentario tiene origen y raigambre europea, mientras que en el

---

<sup>62</sup> Eugène Pierre, *Traité du Droit politique, electoral et parlementaire* (París: sin editorial, 1924), 333, citado por Bar Cendón, “La Disolución de las Cámaras”, (1989): 60.

<sup>63</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 75-7.

<sup>64</sup> Constitución del Ecuador [2008], art. 148, 33.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, art. 130, 30.

continente americano el sistema presidencial se ha impuesto motivado por el influjo de los Estados Unidos. Estos dos sistemas han sido motivo de amplios y diversos estudios ya que se ha tratado de encontrar una fórmula que posibilite que la democracia de cada país funcione acorde a las demandas ciudadanas. En este trabajo primeramente se los definirá rescatando sus características esenciales y luego se explicará el rol de la disolución en ambos sistemas, a fin de llegar en el siguiente capítulo a conclusiones que nos permitan determinar si la Constitución del Ecuador debe contener tan novedosa institución jurídica.

### **1.4.1. La disolución en el sistema parlamentario**

#### **1.4.1.1. Definición y características del sistema parlamentario**

El *sistema parlamentario* tiene como fundamento un dualismo del poder ejecutivo, el cual se deriva en la presencia de un *Jefe de Estado* y un *Jefe de Gobierno*. El *Jefe de Estado* –Rey en Gran Bretaña y España o Presidente en Alemania y Italia– es el representante de la nación que generalmente constituye una figura simbólica con poder administrativo débil. Su principal función es la de constituirse en moderador.<sup>66</sup> Mientras tanto, el *Jefe de Gobierno* está a cargo de la dirección política y la iniciativa de medidas concretas, siendo un actor político importante.<sup>67</sup>

La principal particularidad del funcionamiento del sistema parlamentario<sup>68</sup> es la mutua coordinación entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa por efecto de las necesidades gubernamentales, lo que evidencia la concreción del *principio de colaboración*. La Función Legislativa en este sistema se encuentra investida del poder de elaborar leyes y controlar el gobierno. En este sentido, Jorge Fernández Ruiz señala que: “La división de poderes se ve sustituida en el parlamentarismo por la colaboración de poderes; por ejemplo, en el modelo británico, los miembros del gabinete lo son también del Parlamento; el primer ministro es el líder del partido mayoritario [...]”.<sup>69</sup> Entonces, el punto angular del sistema parlamentario es la colaboración entre las funciones del Estado, que se encuentran ligados al ser los

---

<sup>66</sup> Aníbal D’ Angelo Rodríguez, *Diccionario Político* (Buenos Aires: Claridad, 2004), 485.

<sup>67</sup> Javier Orti Torres, *De la Ley del más fuerte al hiperpresidencialismo* (Quito: Ed. legales, 2008), 83.

<sup>68</sup> En este régimen político, entre las funciones Ejecutiva y Legislativa se establecen relaciones de control como son la responsabilidad gubernamental ante el legislativo y la disolución por parte del ejecutivo.

<sup>69</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo y Administración Pública* (México: Editorial Porrúa, 2008), 48.

miembros del gabinete integrantes también del parlamento, aspecto que lo diferencia del sistema presidencial.

Por estas consideraciones Nogueira Alcalá ha definido al régimen parlamentario como: “[...] una forma de régimen representativo de colaboración de poderes con un Ejecutivo dualista en que un Gabinete Ministerial, responsable ante el Parlamento, dirige la política del país con cierto grado de independencia respecto del Parlamento, mientras el Jefe de Estado no es elegido por el pueblo directamente”.<sup>70</sup> Esto evidencia que el Gobierno no nace de una elección directa por parte del cuerpo electoral, sino más bien de una mayoría consolidada en el parlamento. En el sistema parlamentario el poder se comparte a través de la mutua colaboración de las funciones, por ello Sartori señala: “Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el Gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte”.<sup>71</sup> Así en el régimen parlamentario queda en evidencia la coparticipación del poder entre las citadas funciones del Estado.

Jorge Carpizo, especialista en sistemas políticos, indica algunas características fundamentales del sistema parlamentario, como las siguientes: los miembros del gabinete forman parte del legislativo, el partido mayoritario conforma el gabinete, la Función Ejecutiva es dual con un Jefe de Estado y un Jefe de gobierno, el Primer Ministro conduce al gabinete, sin el apoyo de la mayoría parlamentaria el gabinete desaparece; el gabinete dirige la administración pública bajo vigilancia de la mayoría parlamentaria. Existen controles mutuos entre parlamento y gobierno, así el parlamento puede negar un voto de confianza o expedir una moción de censura en contra del gabinete, y a su vez este puede solicitar al Jefe de Estado que disuelva al parlamento.<sup>72</sup>

#### **1.4.1.2. Objetivo de la disolución en el sistema parlamentario**

En el sistema parlamentario la disolución del órgano legislativo ha sido considerada como un factor fundamental. Algunos especialistas en sistemas políticos incluso señalan que es *parte esencial y exclusiva* de este régimen. Así, Karl

---

<sup>70</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 265-6.

<sup>71</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996), 116.

<sup>72</sup> Jorge Carpizo, *Concepto de Democracia y sistema de Gobierno en América Latina* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009), 40-1.

Loewenstein indica que: “La disolución del parlamento, bien de ambas cámaras, simultáneamente o solamente de la baja, es un dispositivo que se da sólo en el tipo de gobierno parlamentario”.<sup>73</sup> Originalmente la disolución ha sido parte sustancial del régimen parlamentario, aplicada y ejecutada en países que han acogido este sistema. Por tal motivo existe suficiente justificativo para su práctica en los países que gozan de este régimen político. Lo que habría que verificar es cómo se desenvolvería la disolución del órgano legislativo en un sistema presidencialista que no fundamenta su organización y equilibrio estatal en el principio de colaboración sino más bien en el principio de separación de funciones.

Tratadistas clásicos justifican la existencia de la disolución en el régimen parlamentario, por ejemplo, Carré de Malberg explica que “[...] es sabido el lugar importante y necesario que ocupa la disolución en el régimen parlamentario, y también cuál, es en este régimen, el significado de dicha institución”.<sup>74</sup>

Igualmente Humberto Nogueira Alcalá, experto en regímenes políticos señala que la disolución en el sistema parlamentario cumple con cuatro propósitos:

a) *Buscar un equilibrio entre el gobierno y el parlamento.* Debido a que el parlamento puede ejercer la moción de censura en contra del Gabinete, el gobierno como contrapartida, a través del Jefe de Estado o Jefe de Gobierno puede disolver al parlamento, entonces se da una especie de destrucción mutua, lo que supondría la cesación de cualquiera de los citados órganos.

b) *Restablecer una mayoría,* si esta no existía o desapareció. Es una de las causas por las que más disoluciones del órgano legislativo se han dado en Europa.

c) *Consultar al pueblo.* Como la disolución en el régimen parlamentario constituye una apelación al pueblo, la ciudadanía se pronuncia respecto al rumbo que debe tomar el gobierno, constituyéndose en un plebiscito sobre esta materia.

d) *Reconducción del gobierno por un nuevo período.* El gobierno puede ejercer la disolución para buscar un mandato popular que le de legitimidad para un nuevo período, aspecto que sucede en países como Gran Bretaña, Canadá o Nueva Zelanda.<sup>75</sup>

Lo manifestado traduce el espíritu por la cual se instauró la disolución en el sistema parlamentario, esto significa que si no funciona o existen desacuerdos en la

---

<sup>73</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 279.

<sup>74</sup> Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, 1066.

<sup>75</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 260-1.

relación gobierno-parlamento se toma el camino de la disolución del legislativo para posteriormente realizar elecciones. Por este motivo, es considerado como un referéndum ya que se deja en manos del pueblo la decisión de elegir a los legisladores que tomarán los destinos del país.

Loewenstein recalca la importancia de la figura de la disolución del órgano legislativo en el sistema parlamentario así:

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, el derecho de disolución es en el parlamentarismo la pieza clave de la conformación democrática del poder: expone de forma inequívoca a problemas y a hombres frente al electorado, detentador supremo del poder; resuelve conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria; conduce a solucionar, lo que de otra manera no tendría solución: el bloqueo entre los detentadores del poder ejecutivo y legislativo.<sup>76</sup>

Es evidente que en el sistema parlamentario se acude a la disolución del legislativo para solucionar el posible bloqueo entre las funciones del Estado, obligándolas a colaborar, su uso es civilizado y racional, debido a que al ejecutar esta institución no significa crear un caos institucional, sino más bien evitar que se susciten problemas entre el ejecutivo y el legislativo que afecten a la nación. Por estas particularidades se pondera las virtudes de este régimen político y sus mecanismos de control para evitar el bloqueo institucional, así, Rubén Correa Freitas señala que:

[...] el sistema parlamentario es, en teoría, casi un sistema perfecto en cuanto a los engranajes de la política. ¿Por qué? Porque ante un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se procede a la disolución del Parlamento y es el pueblo, la ciudadanía, la que resuelve este conflicto, si se da la razón a la política del Poder Ejecutivo o a la orientación política de la mayoría del Parlamento.<sup>77</sup>

Sin duda en el régimen parlamentario el pueblo es un factor determinante en el evento de concretarse una disolución ya que arbitrará el desacuerdo ejecutivo-legislativo mediante su expresión en las urnas y la elección de nuevos parlamentarios, con lo cual guiará los destinos de la nación, es decir, otorgará la razón al gobierno o al parlamento y con ello resolverá la problemática suscitada entre ambas funciones.

A manera de ejemplo, citemos algunas normas de la disolución del parlamento en el sistema parlamentario, constantes en las constituciones de Japón e

---

<sup>76</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 283.

<sup>77</sup> Rubén Correa Freitas, en Cecilia Mora-Donatto, coord., *Relaciones entre Gobierno y Congreso* (México:Universidad Nacional Autónoma de México, 2002), 145.

Italia. En el caso de Japón hay que indicar que acogió el sistema parlamentario con la clásica división de las funciones del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. El órgano legislativo en este país se lo denomina Dieta, el cual se encuentra formado por dos Cámaras, la de Representantes y la de Consejeros. De conformidad al artículo 7 de su Constitución<sup>78</sup>, quien se encuentra investido de la facultad de disolver al legislativo es el Emperador, quien disuelve previo consejo y aprobación del Gabinete. Únicamente la Cámara de Representantes puede ser disuelta al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 que señala:

“*Artículo 69.* Si la Cámara de Representantes aprueba una moción de censura o rechaza un voto de confianza, el Gabinete renunciará en pleno, a menos que dicha Cámara sea disuelta dentro de los diez (10) días.”<sup>79</sup>

Italia también adoptó el sistema parlamentario. En este país el órgano legislativo es el Parlamento, el cual está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Aquí, el Presidente de la República también tiene la capacidad de disolver y para ello no necesita señalar ninguna causal. Además, se presenta una diferencia sustancial respecto de otros países, ya que previo al decreto de disolución el Presidente de la República debe escuchar a los presidentes de ambas Cámaras, luego de lo cual puede emitir su decreto de disolución. Finalmente, cabe señalar que no se puede disolver al legislativo en los últimos seis meses de su mandato, ya que sería impropio hacer una disolución con tan pocos meses para la terminación del período para el cual los legisladores fueron electos. En este sentido el artículo 88 de la Constitución de Italia indica:

“*Artículo 88.* El Presidente de la República podrá, tras haber escuchado a los Presidentes, disolver ambas Cámaras o bien una sola.

No podrá ejercer dicha facultad durante los últimos seis meses de su mandato, salvo en caso de que dichos meses coincidan total o parcialmente con los últimos seis de la legislatura.”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> “Constitución de Japón”, *Ficha informativa sobre Japón*, art. 7, 3 de mayo de 1947, <[http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion\\_japon.pdf](http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf)>.

<sup>79</sup> “Constitución de Japón”, *Ficha informativa sobre Japón*, art. 69, 3 de mayo de 1947, <[http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion\\_japon.pdf](http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf)>.

<sup>80</sup> Constitución de la República de Italia, art. 88, 21 de diciembre de 1947, <<http://comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>>.

#### 1.4.1.3. Otros mecanismos de control político en el sistema parlamentario

A más de la disolución del parlamento, el sistema parlamentario tiene otros dos mecanismos de control político que son la moción de censura y la cuestión de confianza, estas instituciones jurídicas contribuyen a establecer la responsabilidad política del Gobierno frente al legislativo, aspecto sustancial de este régimen. Revisemos brevemente en que consiste cada una de ellas.

La *moción de censura* es una de las principales características del sistema parlamentario y que generalmente no se presenta en el sistema presidencial.<sup>81</sup> Es una facultad del parlamento, que “[...] la ejerce como uno de los medios más fuertes de control sobre el gobierno, cuya consecuencia, si la misma es aprobada, será la exigencia de responsabilidad política, [...] colectiva o individual del gobierno...”<sup>82</sup>

Se ha definido a la moción de censura –también conocida como voto de censura– así:

[...] consiste en aquella votación calificada, emitida por el parlamento, a través de la cual se censura la actuación del gobierno, ya sea en conjunto o respecto de algún ministro en particular. Los presupuestos, causales, para presentar una moción de censura, son que los actos del gobierno sean violatorios de un precepto jurídico o que sus actos políticos sean inoportunos. La consecuencia de aprobar una moción de censura es la dimisión del gobierno en su conjunto o del ministro, según sea el caso.<sup>83</sup>

Lo expuesto establece la dinámica del sistema parlamentario, si el parlamento tiene la facultad de tumbar al Gobierno mediante la moción de censura, como contrapartida el ejecutivo puede disolver al órgano legislativo y consultar el pueblo. Estos controles mutuos son lo que dan el equilibrio de poderes al régimen parlamentario.

El otro mecanismo de control político es la *cuestión de confianza*. Esta institución tiene como antecedente el hecho de que en “[...] los sistemas parlamentarios de gobierno, el primer ministro y su gabinete, como integrantes del parlamento, representan una comisión del propio órgano colegiado para desempeñar las funciones administrativas del gobierno”.<sup>84</sup> Es así, que los miembros del Gabinete son designados por el órgano legislativo, ente que les otorga la confianza para el

---

<sup>81</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Diccionario de Términos Jurídicos* (México: Cámara de Diputados, 1998), 448.

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> *Ibíd.*, 449.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, 230.

ejercicio de su cargo.<sup>85</sup> Cabanellas define a la cuestión de confianza como: “El asunto o problema que un gobierno plantea ante el jefe del Estado, o ante el poder legislativo, de manera tal, que, de no lograr la aprobación de aquél o la votación favorable de éste, presenta su dimisión colectiva, por estimar perdida su confianza o apoyo”.<sup>86</sup>

En España la cuestión de confianza se produce por iniciativa del propio Gobierno, la que se somete al Congreso español. Los aspectos a ser considerados son dos: el programa de gobierno y una declaración política general. Se califica el escrito por la Mesa de la Cámara, el Presidente del Congreso convoca a sesión y una vez que finaliza el debate se somete a votación.<sup>87</sup> Finalmente y de acuerdo al artículo 114 de la Constitución de España<sup>88</sup>, si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación del Presidente de Gobierno.

## **1.4.2. La disolución en el sistema presidencial**

### **1.4.2.1. Definición y características**

El *sistema presidencial* se origina en el modelo norteamericano<sup>89</sup>, el cual tiene como característica fundamental que en una misma persona –el Presidente de la República– se reúnen las facultades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno<sup>90</sup>, el cual es elegido mediante voto popular. El aspecto esencial de este régimen es la existencia de una marcada división formal de las funciones del Estado –por lo menos en teoría– impidiendo que una función someta a otra y tome control de la misma.

Sartori establece tres criterios para definir a un sistema como presidencial. El primero es la elección popular directa del Jefe de Estado por un tiempo determinado; el segundo es que el Ejecutivo no es designado o destituido por el voto parlamentario, y finalmente el tercero que el Presidente conduce a la Función

---

<sup>85</sup> *Ibíd.*

<sup>86</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*, tomo I, A-D, (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1976), 560.

<sup>87</sup> Fernando Santaolalla, “Sinopsis de artículo 112”, en *Constitución española*, 2003, <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>>.

<sup>88</sup> España, “Constitución de España”, (29 de diciembre de 1978), art. 114, última modificación: 27 de septiembre de 2011 en <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>.

<sup>89</sup> Laura Baca Olamendi, edit., *Léxico de la Política* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 595.

<sup>90</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 780.



Ejecutiva.<sup>91</sup> Lo señalado por Sartori corrobora que el sistema presidencial indudablemente orbita alrededor de la figura del Presidente de la República.

De igual manera, el tratadista Jorge Carpizo señala algunas características esenciales del sistema presidencial. Así tenemos que el Presidente de la República es Jefe de estado y Jefe de gobierno, siendo elegido por el pueblo y con la potestad de designar y remover ministros. Igualmente, el Presidente y ministros no responden políticamente al legislativo y ambas autoridades no pueden ser integrantes del congreso. Puede suceder que el Presidente de la República provenga de un partido que no tenga mayoría en el legislativo, y de igual modo es característica que el Presidente no puede disolver al órgano legislativo y éste no pueda ejecutar una moción de censura.<sup>92</sup> Esto demuestra que el sistema presidencial tiene como actor fundamental al Presidente de la República, pero igualmente el sistema impide que el Presidente invada las competencias de otras funciones del Estado, por ello, y como regla general se establece la no disolución del legislativo, con ello no se incrementa el poder a favor del Presidente.

#### **1.4.2.2. La presencia de la disolución en el sistema presidencial**

Carpizo ha señalado como una característica del sistema presidencial que el primer mandatario no puede disolver al órgano legislativo, sin embargo, con el objeto de dar mayor poder al ejecutivo, algunos países regidos por el sistema presidencial han introducido en su ordenamiento jurídico la citada institución. Cabe preguntarse ¿Si en un sistema presidencial se debería contar con la disolución del legislativo? Algunos tratadistas advierten la incompatibilidad de esta institución jurídica con el sistema presidencialista, tal es el caso de Loewenstein quien manifiesta: “Por razones estructurales es incompatible, tanto con el gobierno de asamblea —excepción hecha de la autodisolución, a la que sin embargo no se llega nunca— como con el tipo presidencialista”.<sup>93</sup>

En igual sentido Giovanni Sartori opina que: “En principio, un sistema presidencial basado en la separación de poderes no debe darle al presidente el poder de disolver el Parlamento; pero los esfuerzos por reforzar a los regímenes presidenciales pueden darle al presidente este recurso adicional”.<sup>94</sup> Es evidente que

---

<sup>91</sup> Sartori, *Ingeniería Constitucional*, 97-9.

<sup>92</sup> Jorge Carpizo, *Concepto de Democracia*, 41.

<sup>93</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 279-80.

<sup>94</sup> Sartori, *Ingeniería Constitucional*, 181.

Sartori al conocer que en los regímenes presidenciales se han dado pugnas de poderes entre el legislativo y el ejecutivo —prevaleciendo en determinados casos la Función Legislativa— ha provocado que se trate de reforzar las atribuciones y facultades del Presidente de la República para mantenerse en el poder y evitar cualquier inestabilidad política que ponga en riesgo su propia autoridad.

Otro tratadista que se encuentra en la misma tendencia de los citados, es Javier Pérez Royo quien señala como rasgo sobresaliente del sistema presidencial el hecho que el Presidente de la República no puede disolver el Congreso.<sup>95</sup> Entonces observamos una tendencia generalizada en la que se pondera el uso y la permanencia de la disolución en el sistema parlamentario, sin embargo, en el sistema presidencialista hay un resquemor de que esta institución forme parte de su ordenamiento jurídico, debido fundamentalmente al influjo y presencia del principio de división de poderes, que puede ser seriamente afectado con una institución de esta naturaleza.

En el sistema presidencial el otorgar al primer mandatario la facultad de disolver al órgano legislativo podría constituirse en un arma jurídica y política que podría incluso desestabilizar el equilibrio de poderes —como analizaremos más adelante—, ya que el parlamento se encontraría amenazado por el poder de la autoridad presidencial. Se debe agregar que no es común que se presente la disolución del legislativo en los sistemas presidencialistas, sin embargo, en Latinoamérica cuatro países así lo han establecido en sus respectivas constituciones: Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Cabe preguntarse las razones que posibilitaron la incorporación de esta figura jurídica en estos países, ya que es indudable que a lo largo de su historia republicana, han tenido pugna de poderes, ingobernabilidad e inestabilidad política. En estos casos la inserción de la disolución buscaría tal vez equilibrar el poder o reforzar las facultades del Presidente de la República.

Algunos especialistas —entre los cuales se encuentra Nogueira Alcalá<sup>96</sup>— tratan de justificar la incorporación de esta figura jurídica, señalando que podría mejorar el funcionamiento del sistema presidencialista, tomando algunos rasgos del régimen parlamentario. Esto con el objetivo de mejorar el sistema presidencial y a la

---

<sup>95</sup> Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional* (Madrid: Marcial Pons, 2003), 718.

<sup>96</sup> Humberto Nogueira Alcalá, “El régimen presidencial: una alternativa viable al presidencialismo en Chile”, en Comisión Andina de Juristas, *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993), 91.

par de librarse de la imposición y dominación de un parlamento que puede ser beligerante.

Es indudable que en determinadas épocas en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, ha sido constante la pugna de poderes entre el legislativo y ejecutivo –en nuestro país las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado así lo corroboran– fundamentalmente cuando los titulares de estos órganos pertenecen a diferentes banderas políticas. Y sin duda las constantes pugnas entre las funciones del Estado conducen al problema de la ingobernabilidad que tanto ha aquejado a los gobiernos latinoamericanos. En relación a la disolución en un sistema presidencial, Rafael Oyarte indica que: “Esta no es una atribución propia de un Presidente de la República en un sistema presidencial, existiendo algunas excepciones como es el caso de Perú [...]”<sup>97</sup> A lo expuesto por el tratadista, también se debe agregar a Venezuela y Uruguay que poseen la disolución en su ordenamiento jurídico.

Las disputas por el control del poder político crean las denominadas pugnas de poderes, por lo que para equilibrar las funciones del Estado se justificaría la utilización de herramientas jurídicas al servicio tanto del ejecutivo como del legislativo, es así –como sucede en el Ecuador– que mientras el Congreso o Asamblea puede destituir al Presidente de la República para *equilibrar* el poder el Primer Mandatario puede disolver al órgano legislativo. Entonces cabe preguntarse si la incorporación de la disolución en un sistema presidencialista podría equilibrar el poder político y mejorar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo o en su defecto desequilibrar el poder a favor de la Función Ejecutiva.

La crítica de la academia a la presencia de la disolución como facultad del Presidente de la República en los sistemas presidenciales es un aspecto que se debe tomar en cuenta. En este sentido Diego Valadés indica que en los sistemas presidenciales “[...] la disolución del Congreso fortalece la intangibilidad del presidente y desvirtúa las ventajas de incorporar otras medidas de control, como las interpelaciones, la cuestión de confianza y la moción de censura con efectos limitados”.<sup>98</sup> Al parecer Valadés supone que si se incorpora esta figura que tuvo origen en el sistema parlamentario, sería aconsejable insertar otras medidas de control político como la interpelación, la cuestión de confianza y la moción de

---

<sup>97</sup> Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 299.

<sup>98</sup> Valadés, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, 135.

censura. De esta manera, el equilibrio entre las funciones del Estado podría mejorar ostensiblemente como ocurre en el régimen parlamentario.

Uno de los grandes problemas que se presentaría en países con régimen presidencial, es que una vez que se decreta y ejecute la disolución del órgano legislativo, el ejecutivo gobernaría sin que existan controles como la fiscalización que es competencia del legislativo. Si en determinados gobiernos con tintes autoritarios la fiscalización es un aspecto difícil de concretar, sería completamente nula sin la existencia del congreso o asamblea. Ahora bien, hay que comprender que los tiempos políticos son cambiantes por lo que la utilización o no de la disolución dependería del escenario político que soporte el país.

Valadés identifica a países regidos por un sistema presidencial que tienen en su marco jurídico la disolución del órgano legislativo, a saber: Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Armenia, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Rusia, Siria, Turquía, Turkmenistán y Ucrania.<sup>99</sup> Como observamos no son un número considerable de países que han adoptado en sus constituciones esta figura y constituyen una minoría frente al número de países que tienen como sistema al presidencial. Las peculiares características y los problemas internos de cada uno de ellos pudo haber sido un factor clave para la incorporación de esta institución o en todo caso, tal vez observaron que con el auxilio de esta figura en el sistema parlamentario contribuiría al equilibrio del poder o a la permanencia del Presidente en su cargo.

#### **1.4.2.3. La disolución del legislativo en Sudamérica**

Latinoamérica ha seguido el ejemplo norteamericano, por ello, el régimen presidencial es quien prevalece en esta zona geográfica. Países como: Perú, Ecuador, Venezuela y Uruguay poseen la disolución del órgano legislativo en sus cartas fundamentales. Ecuador y Perú serán motivo de un análisis comparativo en el siguiente capítulo de este trabajo a fin de observar cómo llegó la disolución del ente legislativo a Latinoamérica. Ahora revisemos brevemente que sucede en Venezuela y Uruguay.

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*

#### 1.4.2.3.1. La disolución del legislativo en Venezuela

La Constitución de Venezuela, al igual que la ecuatoriana contempla cinco funciones del Estado, que son la Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y la Ciudadana. Este instrumento normativo fue expedido el 20 de diciembre de 1999.<sup>100</sup> Hay que indicar que Venezuela es una república presidencialista, sin embargo, ha tomado elementos del sistema parlamentario para incorporarlos en su Carta Fundamental, una de estas instituciones es precisamente la disolución del órgano legislativo.

Venezuela de manera similar a varios países de Latinoamérica no ha escapado del problema de la ingobernabilidad y la pugna de poderes. Una demostración de aquello es que en el período comprendido entre 1936 y 1958 se produjo una gran inestabilidad en la democracia venezolana<sup>101</sup>, debido a que se dieron algunos acontecimientos como: en la década del treinta, el general Eleazar López quedó encargado de la presidencia hasta el 1 de abril de 1936 y ganó las elecciones para un período de cinco años, en 1941 asumió el poder el general Isaías Medina quien fue derrocado el 18 de octubre de 1945 por una Junta de Gobierno encabezada por Rómulo Betancourt, esta dura tres años, se convoca a elecciones y es elegido Presidente de la República Rómulo Gallegos, quien es derrocado en 1948 y toma el poder una Junta de Gobierno encabezada por Carlos Delgado, quien a su vez es asesinado asumiendo el poder Germán Suarez. Posteriormente se realizan elecciones en 1952 y triunfó Jóvito Villalba, pero quien toma el poder es el general Marcos Pérez Jiménez hasta 1958 quien huye del cargo por el inmenso descontento popular.<sup>102</sup>

Como observamos Venezuela tuvo una gran agitación política por aquellos años, debido a que no fueron respetados los triunfos electorales y el golpe militar fue la solución para hacerse con el poder. De igual forma en 1992 se dieron nuevos intentos de golpe de Estado: el primero se produjo el 4 de febrero por parte de Francisco Arias y Hugo Chávez; y el segundo ocurrido el 27 y 28 de noviembre por parte de Gruber Odreman y Visconti quienes fracasaron en su ambición por alcanzar

---

<sup>100</sup> Venezuela, "Constitución de Venezuela", en *Gaceta Oficial Extraordinaria No. 36.860* (30 de diciembre de 1999), <[http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)>.

<sup>101</sup> Carlos Sabino, *El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre* (Caracas, 1995), <[http://paginas.ufmedu/sabino/word/Articulos\\_capitulos\\_de\\_libros\\_monografias\\_ensayos/sistema\\_politico\\_venezolano.pdf](http://paginas.ufmedu/sabino/word/Articulos_capitulos_de_libros_monografias_ensayos/sistema_politico_venezolano.pdf)> de 20.

<sup>102</sup> Venezuela tuya, último acceso el 5 de febrero de 2016, <<http://www.venezuelatuya.com/historia/resum3.htm>>.

el poder. En 1993 Carlos Andrés Pérez fue destituido de la Presidencia de la República y se nombró un Presidente interino hasta que en las elecciones generales triunfó Rafael Caldera. En diciembre de 1998 asumió el poder Hugo Chávez quien impulsó una Asamblea Constituyente que realizó una Constitución que fue aprobada por el pueblo venezolano mediante referéndum.<sup>103</sup>

Hugo Chávez en el ejercicio del poder estableció un presidencialismo autoritario, "...Estado, Gobierno y Partido forman una plataforma única e insoluble [...] El jefe de Estado y del Gobierno, a la vez es el Presidente del Partido. Máxima autoridad y líder indiscutible del MVR".<sup>104</sup> En similar sentido, Luis Fernando Torres señala que "El Presidente venezolano Hugo Chávez, diseñó y aplicó el modelo del presidencialismo constituyente en 1999 y, en poco menos de nueve años, logró el control del aparato estatal y el doblegamiento de importantes sectores de la sociedad civil [...]".<sup>105</sup>

Con estos antecedentes de inestabilidad, pugnas, caudillismo y autoritarismo, la Constitución de Venezuela señala en su artículo 240 lo siguiente:

"[...] La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional".<sup>106</sup>

Con esta disposición se consagra la disolución del órgano legislativo, siendo la misma una facultad del Presidente de la República, quien puede utilizar este derecho, si la Asamblea remueve al Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional como consecuencia de la aprobación de mociones de censura. La disolución conduce al país a elecciones para renovar la legislatura dentro de los sesenta días siguientes a la disolución; y en similar sentido a la Constitución del Ecuador, la Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su

---

<sup>103</sup> *Ibíd.*

<sup>104</sup> Trino Márquez, "Presidencialismo, Autoritarismo y culto a la Personalidad (Hugo Chávez y el Ejercicio del Poder)", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. X, No.2 (2004): 67, <[www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf)>.

<sup>105</sup> Luis Fernando Torres, *Presidencialismo Constituyente. La ruta del Autoritarismo en el Ecuador* (Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2009), 86.

<sup>106</sup> Venezuela, "Constitución de Venezuela", en *Gaceta Oficial Extraordinaria No. 36.860* (30 de diciembre de 1999), artículo 240, <[http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)>.

período constitucional. En estas circunstancias resulta altamente improbable que en Venezuela se produzca una disolución del legislativo ya que el evento que se ha previsto en la Constitución constituye un factor casi irrealizable. Igualmente a más de la disolución del legislativo observamos que la Constitución de Venezuela ha incluido otra figura del sistema parlamentario como es la moción de censura, aspecto que también se replica en el Uruguay aunque con otras connotaciones y alcances.

#### 1.4.2.3.2. La disolución del legislativo en Uruguay

Uruguay es una república que tampoco ha escapado a los problemas de inestabilidad política y gobiernos de facto. Por ejemplo, el 31 de marzo de 1933, se disuelven las Cámaras Legislativas, acto ejecutado por el Presidente Gabriel Terra, el cual convocó a una Asamblea Constituyente. El 21 de febrero de 1942, el Presidente de la República, General Alfredo Baldomir dicta un decreto que disuelve de hecho al Parlamento con la creación de un Consejo de Estado encargado de asesorar a la Función Ejecutiva. Posteriormente el 27 de junio de 1973 el Presidente de la República Juan María Bordaberry disuelve el Parlamento e instaura un gobierno de facto que terminó el 15 de febrero de 1985, durante ese período actuaron como órganos legislativos el Consejo de Estado y el Consejo de la Nación.<sup>107</sup>

Lo expuesto también demuestra que Uruguay tuvo una vida política agitada, con primeros mandatarios que disolvieron de hecho al parlamento, sin embargo, en la década del noventa y de lo que va en el siglo XXI esta nación ha llegado a estabilizarse. Uruguay pese ser una República democrática de carácter presidencialista tiene algunos elementos del parlamentarismo como la moción de censura, el voto de confianza y la disolución de la Asamblea. Estos factores inciden para que Nogueira Alcalá califique al Uruguay como un régimen con un *presidencialismo atenuado*.<sup>108</sup>

De conformidad a los artículos 83 y 84 de la Constitución de Uruguay<sup>109</sup> el poder legislativo es ejercido por la Asamblea General, la que está conformada por dos Cámaras: una de representantes y la otra de senadores, las que actúan de manera separada o conjuntamente, conforme a las competencias que la Carta Política

---

<sup>107</sup> Uruguay, *Parlamentarios Uruguayos 1830-2005*, Presidencia de la Asamblea General y del Senado, Cámara de Representantes, <[www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/.../parlamentariosuruguayos.pdf](http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/.../parlamentariosuruguayos.pdf)>.

<sup>108</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 226.

<sup>109</sup> Uruguay, “Constitución de la República”, (1967, con modificaciones hasta 31 de octubre de 2004) arts. 83 y 84 <<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1366>>.

determina. Los artículos 147 y 148 de la Ley Fundamental uruguaya<sup>110</sup> establecen las relaciones entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva mediante un capítulo único.

El artículo 147<sup>111</sup> consagra la *moción de censura*, institución propia del parlamentarismo. La norma indica que cualquiera de las Cámaras puede juzgar la gestión de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión conjunta de las dos Cámaras declare que se censuren sus actos administración o de gobierno. Posteriormente y de acuerdo al artículo 148<sup>112</sup> una vez reunida la Asamblea General podrá desaprobar individual, plural o colectivamente mediante la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General en sesión especial. Se entiende por desaprobación individual la que afecta a un ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un ministro, y por, desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría de los Consejos de Ministros. Esta desaprobación determina la renuncia del ministro, ministros o Consejo de Ministros, según el caso.

El Presidente de la República tiene la facultad de observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del cuerpo legislativo. Si esto llega a ocurrir se vuelve a reunir la Asamblea General, y si la misma mantiene su voto de desaprobación por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y *disolver las Cámaras*. Disueltas las Cámaras, el Presidente deberá convocar a una nueva elección de senadores y representantes. El mantenimiento de los ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las Cámaras y la convocatoria a una nueva elección debe hacerse en el mismo decreto. De esta manera las Cámaras quedan suspendidas, pero un aspecto importante es que se mantienen el estatuto y fuero de los legisladores cesados, aspecto no regulado por la Constitución del Ecuador. Otra cuestión sustancial del artículo 148<sup>113</sup> es que el Presidente no puede disolver a la Asamblea durante los últimos doce meses de mandato, lo cual es similar a lo dispuesto por la Ley Fundamental ecuatoriana.

Un asunto singular y de gran trascendencia, es que si la Función Ejecutiva no da cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras

---

<sup>110</sup> *Ibíd.*, arts.147 y 148.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, art.147.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, art. 148.

<sup>113</sup> *Ibíd.*



volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como poder de Estado y caerá el Consejo de Ministros. Esto asegura que, si el Presidente de la República por una u otra razón pretende gobernar sin legislativo, y de este modo afectar a la democracia y a la separación de poderes, la Asamblea General retornará con vida jurídica para reunirse con sus mismos integrantes, lo cual evidentemente constituye una garantía para la democracia uruguaya. Agrega la norma que si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado a la mayoría de los miembros de las Cámaras, los entes legislativos también recobrarán sus derechos, aspecto que es positivo por lo ya comentado anteriormente. Finalmente, una vez proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas Cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva. La nueva Asamblea se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.<sup>114</sup>

Como observamos el mecanismo uruguayo de control político es sumamente claro de cómo actúan el legislativo y el ejecutivo, por ello Valadés señala: “La norma uruguaya regula con gran detalle la cuestión de confianza y la moción de censura”.<sup>115</sup> Estas instituciones son propias del régimen parlamentario –igual que la disolución– pero que se las ha incorporado a la Constitución del Uruguay para frenar el poder del Presidente. De esta forma: “Se aplica, en toda su extensión, la mecánica de la censura vigente en los sistemas parlamentarios”.<sup>116</sup> Por otra parte, hay que indicar que en esta República jamás se ha utilizado la disolución constitucional por parte del Presidente de la República en contra de las Cámaras, lo que implica el respeto a esa Función del Estado.

### **1.5. El principio de separación de funciones en el sistema presidencial y su relación con la disolución**

La concepción moderna de la separación de funciones fue formulada por el barón de Montesquieu, en su obra el “Espíritu de las Leyes”. Para Montesquieu el poder debía detener el poder y tener independencia en sus funciones, por ello indicó que en: “[...] cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder

---

<sup>114</sup> *Ibíd.*

<sup>115</sup> Valadés, *La Parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 99.

<sup>116</sup> *Ibíd.*

ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”.<sup>117</sup> Agregando que: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad [...]”.<sup>118</sup> También argumentó el tratadista: “Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”.<sup>119</sup> Observamos entonces que Montesquieu luchó en contra de la concentración del poder en manos de una sola autoridad —en esa época el rey— ya que esto llevaba al despotismo y provocaría la destrucción de los derechos y libertades ciudadanas. En esa época todavía regía un régimen absolutista que coartaba las libertades, por ello, el postulado de Montesquieu fue fundamental en la Revolución Francesa y en la Independencia de los Estados Unidos de América.

Los tratadistas valoran el principio de separación de funciones incluso como un mecanismo de defensa de los derechos de las personas. En este sentido, Rafael Oyarte indica que este principio se configura para garantizar los derechos de las personas siendo una medida para evitar el abuso de los detentadores del poder.<sup>120</sup> Entonces es indudable que este principio salvaguarda los derechos de las personas, para contener las arbitrariedades que se puedan cometer por parte de las autoridades públicas. No obstante, para fortalecer los derechos de las personas consideramos necesario un mecanismo idóneo de frenos y contrapesos para que trabajen adecuadamente las funciones del Estado en el sistema presidencial, siendo necesario el irrestricto respecto al Estado de Derecho, por ello Jellinek manifiesta: “La formación normal de las funciones formales debe, por tanto, llevar en sí un sistema de *cheks and balances*, que se propone impedir a los poderes particulares rebasar su esfera legal”.<sup>121</sup> Desde luego cada función del Estado debe actuar en el marco irrestricto de sus competencias las cuales evidentemente nacen de la ley.

Es característico del sistema presidencialista que el Primer Mandatario goce de una serie de facultades y atribuciones que acentúan decisivamente su poder en la administración del Estado, sin embargo, incorporar como una de sus potestades la

---

<sup>117</sup> Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes* (Bogotá: Ediciones Universales, 2001), 145.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, 146.

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> Oyarte, *Derecho Constitucional*, 115.

<sup>121</sup> Georg Jellinek, *Teoría General del Estado* (Buenos Aires: Editorial Maipú, 1978), 466.

disolución del órgano legislativo, podría constituirse en una herramienta poderosa en contra de la Función Legislativa debido a que esta función estaría en constante incertidumbre de llegar a aplicarse este mecanismo por parte del ejecutivo. Pero se debe recordar también, como sucede en el Ecuador, que el Congreso o Asamblea tiene la capacidad para destituir al Presidente de la República lo que aparentemente igualaría el equilibrio del poder, aspecto con el cual no estamos de acuerdo, como lo explicaremos en el siguiente capítulo de este trabajo académico.

La separación de las funciones del Estado se fundamenta en el equilibrio de las mismas y en los controles mutuos que se producen entre todas las funciones estatales. En esta senda, la disolución del órgano legislativo podría suponer en un sistema presidencialista la alteración de dicho equilibrio y una amenaza a la vida democrática del país o en su defecto –como sucede en el sistema parlamentario–, un pleno equilibrio de los poderes y de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Más adelante se analizará esta circunstancia.

Un problema que hipotéticamente se podría presentar en el caso que un ordenamiento jurídico regido por el sistema presidencial, acoja la disolución es que esta facultad otorgada al Jefe de Estado implicaría una seria amenaza en contra de la independencia del órgano legislativo quien constantemente se vería en una posición de subordinación respecto al ejecutivo, ya que el cuerpo de legisladores no podría desarrollar su labor de manera adecuada si persiste una amenaza de disolución, debido a que seguramente desearán mantener sus curules.

En el sistema presidencial es necesario que las funciones estatales actúen de manera independiente sin subordinación o dependencia de una respecto a otra, por ello, una disolución del ente legislativo podría implicar una desarticulación del propio sistema presidencial. Lo deseable es que de manera articulada las funciones del Estado se desenvuelvan en el estricto ámbito de sus competencias constitucionales y legales. El irrespeto a la separación de las funciones del Estado es uno de los gérmenes para la concentración del poder y Latinoamérica ha sido un ejemplo de aquello. Los poderes del Estado en toda democracia deben actuar articuladamente en busca del beneficio de todos sin importar la filiación política, garantizando el respeto de la norma, a fin que el Estado funcione adecuadamente para la concreción del bien común de la sociedad.

El otorgar al Presidente de la República la facultad de disolver al órgano legislativo podría constituirse en una facultad desmedida en un régimen

presidencialista. Lo expuesto ha sido advertido por el tratadista mexicano Jorge Carpizo cuando manifiesta: “Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar inconstitucionalmente, suprimiendo el principio de separación de poderes”.<sup>122</sup> Es evidente que ejecutar una acción de esta naturaleza – pese a encontrarse en el marco jurídico– no se la debería tomar, ya que implicaría una desnaturalización del régimen republicano de gobierno y una profunda crisis del marco institucional del Estado, debido a que una sola autoridad concentraría el poder en sus manos, en este caso el Presidente de la República que actuaría sin el control respectivo por parte de la Asamblea.

Nogueira Alcalá respecto a la disolución en el marco presidencial advierte:

[...] se ha adoptado la técnica de la disolución del Parlamento por el Presidente de la República, sin la técnica constitucional que la equilibra, vale decir, la censura del Parlamento respecto del gobierno. Esta medida rompe la esencia del régimen presidencial democrático y produce un grave desequilibrio de poderes que conduce a regímenes de cesarismo autoritario, ajenos a la forma de gobierno democrática.<sup>123</sup>

Según el citado tratadista en determinados países presidencialistas se ha adoptado la disolución del legislativo, pero, no se ha acogido la censura del parlamento respecto del gobierno –como si sucede en Uruguay–, aspecto fundamental del sistema parlamentario, lo que podría desencadenar en gobiernos autoritarios que utilizarían la disolución para desequilibrar el poder y poner en riesgo la vida democrática de las naciones. En esta perspectiva la alteración del equilibrio de poderes en el sistema presidencial será analizada en el siguiente capítulo cuando se revisará como la disolución del órgano legislativo puede afectar al mencionado principio.

En este capítulo hemos delineado el origen y objetivo de la disolución, y también se observó cómo esta institución jurídica se ha desenvuelto en el contexto tanto del sistema parlamentario como el presidencial. Estos antecedentes de cómo actúa la disolución en los sistemas políticos eran necesarios entenderlos, ya que en el siguiente capítulo abordaremos el desenvolvimiento de esta institución casi exclusivamente en relación al caso ecuatoriano, por lo que del aspecto doctrinario pasaremos a observar si en estas latitudes, la institución objeto de estudio, cumple

---

<sup>122</sup> Carpizo, *Concepto de Democracia*, 47.

<sup>123</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 224-5.

con su objetivo primordial que no es otro que equilibrar el poder en el sistema parlamentario.

## **Capítulo segundo**

### **La disolución de la Asamblea Nacional: el caso ecuatoriano**

En el segundo capítulo me ocuparé de dar a conocer las primeras propuestas para establecer la disolución en el Ecuador y cómo se trató esta institución en la Asamblea Constituyente 2007. Posteriormente, realizaremos un estudio comparativo entre España, Perú y Ecuador. Igualmente, se desarrollarán los alcances del artículo 148 de la Constitución, enfocándonos en las causales y efectos de la disolución. Luego conoceremos brevemente la sentencia de la Corte Constitucional que hace referencia a la muerte cruzada. Finalmente, se determinará aspectos trascendentales de esta institución como disolución y equilibrio del poder, disolución y democracia, y disolución e hiperpresidencialismo.

#### **2.1. Antecedentes de la disolución en Ecuador**

El Ecuador, desde su formación como República, tomó como sistema político al presidencial. El funcionamiento de este régimen a lo largo de la historia republicana ha tenido diversos problemas, debido a que se han generado una serie de conflictos y pugnas entre las funciones del Estado. Es así, que no sólo en el Ecuador se han presentado inconvenientes con este régimen sino también en varios países de Latinoamérica, lo cual les ha obligado a adoptar reformas constitucionales y medidas legislativas con el objeto que este sistema funcione adecuadamente. La Constitución del Ecuador vigente desde el año 2008 ha sido el primer instrumento jurídico que consagra la disolución del legislativo. En esta parte del trabajo pasemos a revisar brevemente cuáles son los primeros antecedentes de la disolución en el Ecuador.

##### **2.1.1. Velasco Ibarra y sus pugnas con el Congreso**

Velasco Ibarra ha sido una de las figuras más dominantes de la política ecuatoriana, basta señalar que fue designado cinco veces Presidente de la República, aunque en una sola oportunidad pudo terminar su mandato. Para el año 1934 presentó su candidatura para las elecciones presidenciales en el Ecuador triunfando ampliamente y posesionándose el 1 de septiembre de ese año. Velasco tuvo un

Congreso beligerante liderado por Carlos Alberto Arroyo del Río.<sup>124</sup> “Su primera presidencia duró apenas once meses, desde el 1 de septiembre de 1934 hasta el 20 de agosto de 1935”.<sup>125</sup>

La oposición a Velasco era fuerte lo que le obligó a enviar a sus huestes al legislativo, esto hizo que el Senado se declare en receso –conocido también como huelga parlamentaria– lo que provocó la ira del Presidente.<sup>126</sup> En una de sus desacertadas acciones políticas el 20 de Agosto de 1935 Velasco Ibarra “[...] se apresuró en disolver el Congreso, encarcelar a los legisladores enemigos, y promulgar un decreto convocando a una Asamblea Constituyente para el 12 de octubre del año en curso”.<sup>127</sup> El artículo 1 del decreto señalaba: “Convócase a la Asamblea Nacional Constituyente para el 12 de Octubre de este año, es decir, para después de cincuenta y tres días desde la fecha del presente Decreto”.<sup>128</sup> Esta situación no obtuvo el apoyo del ejército porque lo consideraba inconstitucional. Entonces el doctor Velasco fue inmediatamente puesto en manos de la fuerza pública y luego presentó su renuncia al cargo.<sup>129</sup> El 21 de Agosto de 1935, el Congreso Nacional acepta la dimisión de Velasco y mediante decreto queda encargado del poder el Doctor Antonio Pons quien era Ministro de Gobierno y de Previsión Social, conforme lo señala el Registro Oficial de la fecha ya indicada.<sup>130</sup>

En una entrevista realizada por Pablo Cuví, a la pregunta de ¿cuáles fueron las causas de su derrocamiento?, Velasco Ibarra responde:

Usted sabe que caí yo porque el Congreso ecuatoriano hizo una especie de huelga para que el Congreso no funcionara. Bueno, el odio de los políticos hacia mí. Yo llamé a una Constituyente porque si el Congreso no funcionaba, no podía yo tampoco quedarme de Dictador o disolver el Congreso; yo llamé una constituyente. Lejos de responder este llamamiento, el Ejército me hechó del Poder.<sup>131</sup>

---

<sup>124</sup> Luis y Juan García González, *Resumen de Geografía, Historia y Cívica* (Quito: Editora Andina, s.f.), 188.

<sup>125</sup> Carlos de la Torre Espinosa, *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, 2015), 24.

<sup>126</sup> García González, *Resumen de Geografía*, 189.

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> Robert Norris, *El gran ausente: Biografía de Velasco Ibarra* (Quito: Libri Mundi, 2004), 237.

<sup>129</sup> Diana Yarlequé, *Historia José María Velasco Ibarra (1893-1979)*, <<http://presidentecuador.galeon.com/IBARRA.html>>.

<sup>130</sup> Ecuador, “Decreto Ejecutivo No. 1”, en *Registro Oficial No. 1* (21 de agosto de 1935), 1.

<sup>131</sup> Pablo Cuví, *Velasco Ibarra: el último caudillo de la oligarquía*, (Quito: Eskeletra Editorial-Universidad Andina Simón Bolívar, 2007), 91.

Como observamos, en la presidencia de Velasco Ibarra mediante decreto se intentó disolver al Congreso, pero el citado acto no se amparaba en ninguna disposición constitucional, por lo que no obtuvo el apoyo necesario. Técnicamente no se iba a dar una disolución de carácter constitucional, sino más bien lo que se trataba era de una *clausura* del Congreso. Este hecho de la democracia ecuatoriana, en el cual se pensó quebrantar la institucionalidad del país al pretender terminar con el legislativo es uno de los antecedentes de la disolución sin reunir las características constitucionales que esta institución tiene.

### 2.1.2. Jaime Roldós y su enfrentamiento con el Congreso

En el período 1979-1981 Jaime Roldós Aguilera ejerció la Presidencia de la República. Su mandato tuvo una serie de contratiempos, dificultades y pugnas con la Cámara Nacional de Representantes liderada por su tío político Assad Bucaram. En 1980 el enfrentamiento adquirió características personales entre las figuras ya indicadas, por lo que el país soportó una intensa pugna entre el ejecutivo y el legislativo. En medio de la disputa el Presidente Roldós emitió unas declaraciones ante los medios de comunicación en donde destacó la pugna entre las funciones del Estado, de la siguiente forma:

[...] pugna de poderes comenzada por esa mayoría parlamentaria que quería mantener sometida a la Función Ejecutiva del Estado, que el Presidente de la República hiciera lo que esa mayoría de acuerdo a sus arreglos y componendas quisiera que actuara el Presidente. Yo lo dije el 10 de Agosto, lo dije en el proceso electoral, que solo tenía un gran compromiso, ustedes compatriotas, el pueblo ecuatoriano [...].<sup>132</sup>

En los momentos más álgidos de su relación con la Cámara Nacional de Representantes, el Presidente Roldós indicó: “[...] Yo desafío si el momento se torna oportuno a aquellos que pretenden sepultar a un gobierno popular, ir ante el pueblo ecuatoriano y estoy convencido [...] que en un plebiscito popular les damos cinco a uno a los enemigos del pueblo ecuatoriano [...]”.<sup>133</sup> A estas declaraciones, Assad Bucaram Presidente de la Cámara, fiel a su estilo populista, respondió a Roldós señalándole que está: “[...] cabalgando en una nube rosada en el firmamento, sueña que es más poderoso que Cassius Clay, nos desafía a un plebiscito ojalá señor, el

---

<sup>132</sup> Odysea Producciones, *25 años de democracia en el Ecuador (1979-2004)*, Capítulo 1/3, <<https://www.youtube.com/watch?v=iiCEGtBwXd4>>.

<sup>133</sup> *Ibíd.*



Doctor Roldós meta los pies en el cepo [...]”.<sup>134</sup> Como se observa, la lucha política entre las cabezas de la Función Ejecutiva y Legislativa lejos de alcanzar acuerdos se iba intensificando lo cual no beneficiaba a la democracia del país.

El 1 de Abril de 1980, Roldós plantea la disolución de la Cámara Nacional de Representantes, mediante el envío de un paquete de reformas constitucionales al órgano legislativo. Con este cometido convocó a la Cámara Nacional a un período extraordinario de sesiones que debía instalarse el lunes 7 de abril de 1980. Se presentaron varias reformas, pero la disolución fue planteada en el artículo 4 que señalaba:

Art 4.- En el artículo 78 agréguese las siguientes atribuciones:

Disolver el Congreso Nacional, por una sola vez durante el período presidencial, con la obligación de convocar a elecciones directas y de las representaciones funcionales dentro del plazo máximo de sesenta días. En este caso los diputados cesarán inmediatamente en sus funciones, pero podrán ser reelegidos sin necesidad de que transcurra un período completo, conforme al artículo 57. Los así elegidos durarán en sus funciones hasta completar el período de los anteriores.

Dictar en el caso previsto en el literal anterior, hasta que el Congreso Nacional reinicie legalmente sus funciones, los decretos leyes de emergencia necesarios para el desenvolvimiento normal del Estado, con la obligación de dar cuenta al Congreso sobre las razones que hubiere tenido para expedirlos. Efectuar además, en el mismo período, las designaciones de los representantes a todos los organismos y dependencia del Estado, que corresponda realizar al Congreso por la Constitución o la Ley.<sup>135</sup>

Sin duda esta propuesta de Roldós es el antecedente directo de la disolución del legislativo en el Ecuador. Al igual que el texto de la Constitución 2008, la disolución se puede efectuar por una sola vez durante el período presidencial. Además existe la obligación de convocar a elecciones directas en el plazo de sesenta días. En este caso, el Presidente de la República permanece en funciones y no se somete a escrutinio del cuerpo electoral. Dos graves problemas se advierten en la propuesta, el primero, es hasta que el Congreso Nacional se posesione legalmente y reinicie sus labores, el Presidente dictará decretos leyes de emergencia rindiendo cuentas al Congreso sobre las razones que ha tenido para expedirlo, y el segundo problema, es que el Presidente realizará las designaciones de los representantes a todos los organismos y dependencias del Estado que le correspondía efectuar al Congreso. Esto sin duda era extirpar las atribuciones de la Función Legislativa e inmiscuirse en sus funciones, todo ello para beneficio presidencial. Con la reforma

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*

<sup>135</sup> *El Comercio*, (Quito) 2 de abril de 1980, A-12.

constitucional planteada, se observa que el Presidente de la República prácticamente pretendía absorber a la Función Legislativa, lo cual, sin duda era una grave equivocación de Roldós ya que con esta medida estaba destruyendo el principio de separación de las funciones del Estado.

El planteamiento de la disolución tuvo el rechazo de todas las organizaciones políticas representadas en la Cámara, excepto la Democracia Popular, por lo que fue negada, no obstante seguía en pie el planteamiento de plebiscito apuntalado por el régimen.

El enfrentamiento entre Roldós y los legisladores denominados *Patriarcas de la Compenda*<sup>136</sup> fue apaciguado gracias a la conformación el 15 de Abril de 1980 de una Junta de Notables quienes desactivaron la posibilidad de la consulta popular y por ende de la amenaza de disolución del Legislativo. Finalmente Roldós desestimó la realización del plebiscito lo que permitió mantener la institucionalidad del país.

### **2.1.3. Consulta Popular de Sixto Durán Ballén**

En el año de 1995, el Arquitecto Sixto Durán Ballén en su calidad de Presidente de la República, planteó al pueblo ecuatoriano una consulta popular, la cual contenía once preguntas. Los ejes de la consulta eran “[...] el incremento de la capacidad decisional del ejecutivo, [...] la despolitización de la justicia; y la descentralización administrativa”.<sup>137</sup> La consulta se desarrolló el 26 de noviembre de 1995 y la pregunta No. 5 indicaba:

5. Disolución constitucional del Congreso Nacional.

¿Debería incorporarse a la Constitución Política, para que pueda ser aplicada a partir del 10 de agosto de 1996, una disposición que diga?:

"El Presidente de la República podrá, por una sola vez durante su mandato constitucional, disolver el Congreso Nacional y convocar simultáneamente a elecciones anticipadas de diputados que deberán realizarse dentro de los 60 días posteriores a la disolución.

El ejercicio de esta atribución no otorgará al presidente de la República las facultades que corresponden al Congreso Nacional, el que, de conformidad con la Ley, designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo Congreso.

Los diputados que sean electos permanecerán en funciones durante el tiempo que le reste al Presidente de la República para concluir su mandato presidencial".

---

<sup>136</sup> Assad Bucaram, Carlos Julio Arosemena, León Febres Cordero, Raúl Clemente Huerta, Rafael Armijos, Otto Arosemena Gómez y Jaime Hurtado.

<sup>137</sup> Julio Echeverría, *La democracia bloqueada: Teoría y Crisis del Sistema Político Ecuatoriano* (Quito: Letras, 1999), 99.

La gran pregunta es: ¿cuáles fueron las motivaciones para que Durán Ballén consulte al pueblo ecuatoriano sobre las posibilidades de disolución del legislativo? Hay que recordar que Sixto Durán asumió el poder en 1992 y durante su mandato no estuvo exento de problemas con el legislativo, ya que fueron destituidos algunos de sus ministros y afrontó momentos de tensión política cuando se instauró un juicio político en contra del Vicepresidente Alberto Dahik. Estos hechos tal vez motivaron para que consulte al pueblo ecuatoriano sobre la incorporación de la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República.

Ahora bien, es importante destacar de la pregunta formulada al pueblo ecuatoriano las siguientes cuestiones. La primera es que el Presidente puede disolver por una sola vez durante su mandato al Congreso Nacional, esto es similar a la norma constitucional contenida en el actual artículo 148 de la Constitución del Ecuador.<sup>139</sup> La segunda cuestión es que se convoca a elecciones anticipadas para designar a nuevos legisladores, igual sucede en el Artículo 148 de la Constitución del Ecuador.<sup>140</sup> La tercera es que la pregunta de Durán Ballén señalaba que el ejercicio de esta atribución no otorgaba al Presidente de la República las facultades que corresponden al Congreso Nacional. Esto es una diferencia respecto al artículo 148 de la Constitución<sup>141</sup>, ya que conforme a su texto, el Presidente en caso disolución no asumía los roles que tenía el Congreso Nacional, lo cual significaba respetar al principio de separación de funciones del Estado, aspecto que dista mucho de la norma constitucional de la Constitución 2008, que por el contrario indica que el Presidente puede dictar decretos-leyes hasta la integración del nuevo legislativo, aunque exista control por parte de la Corte Constitucional, órgano que podría carecer de independencia y ser consecuente con las peticiones de la Función Ejecutiva.

La cuarta cuestión es que la pregunta de la consulta popular agregaba que se designará una comisión legislativa que funcionará hasta la elección del nuevo legislativo. Este es un aspecto interesante, ya que es evidente que al decretarse la disolución por parte del Presidente, los diputados cesarían en sus cargos y retornarían a sus labores cotidianas, pero es importante rescatar que la Función Legislativa no

<sup>138</sup> Ecuador, “Decreto Ejecutivo, Convocatoria a Consulta Popular”, en *Registro Oficial Suplemento*, No. 769 (29 de agosto de 1995), 7.

<sup>139</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art.148, 33.

<sup>140</sup> *Ibíd.*

<sup>141</sup> *Ibíd.*

iba a desaparecer, ya que una comisión legislativa iba a permanecer en funciones. Entendemos que con las mismas atribuciones del Congreso Nacional, aspecto que garantizaba las facultades de legislación y de fiscalización propias del órgano legislativo. La quinta cuestión, es que de conformidad a la pregunta formulada, el Presidente permanece en su cargo y no se somete a un proceso electoral. Consideramos que la pregunta formulada para consulta, debía también indicar que el Presidente se someta a los designios de los mandantes y poner a disposición su cargo para ver si era o no ratificado mediante elecciones, hasta tanto el Vicepresidente de la República es quien debía permanecer temporalmente en el poder.

Sin duda el expresidente Durán Ballén buscó dar una solución a la pugna de poderes y fundamentalmente detener la presión que recibía por parte del Congreso Nacional. Esta pregunta es muestra palpable que en nuestro país se buscaron mecanismos jurídico-políticos para arreglar las diferencias entre las funciones del Estado fundamentalmente entre el legislativo y el ejecutivo. El pueblo ecuatoriano, el único detentador de la soberanía, negó la pregunta efectuada por Durán Ballén, por lo que esta propuesta quedó sin ser considerada.

## **2.2. Tratamiento de la disolución en la Asamblea Constituyente**

La Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi tuvo el cometido de construir una nueva Carta Política, la que debía responder a las múltiples demandas ciudadanas. La Constituyente incorporó una serie de aspectos que no estuvieron presentes en anteriores constituciones. Por ejemplo, en materia de derechos se establecieron los denominados *derechos de la naturaleza*, aspecto trascendental e innovador, ya que se le considera a la naturaleza como sujeto de derechos. Otro asunto peculiar fue el hecho que la Constituyente diseñó al Estado en cinco funciones, dejando de lado el tradicional criterio de establecer tres poderes del Estado. Además, en materia de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, la gran novedad fue la incorporación de una institución propia del sistema parlamentario, que no es otra que la disolución de la Asamblea Nacional.

La Constituyente comenzó a funcionar en noviembre de 2007 y en su primer mandato asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa, declarando en *receso* a los diputados principales y suplentes, este denominado receso fue

prácticamente una disolución del órgano legislativo.<sup>142</sup> Posteriormente, se formaron varias comisiones para diseñar la nueva Carta Fundamental. La Mesa 3 denominada *Estructura e Instituciones del Estado*, tuvo la tarea de delinear todo lo concerniente a la estructura estatal y las competencias de las funciones del Estado. La sesión inaugural de la Comisión fue el día 14 de diciembre de 2007 y Gustavo Darquea fue electo Presidente. En esta mesa durante varias sesiones se debatieron las competencias, de las Funciones Legislativa y Ejecutiva. ¿Qué sucedió con la disolución? Se advierte que en el acta de la sesión No. 39 del miércoles 23 de abril de 2008, se hizo conocer a los comisionados el Informe de Mayoría del articulado sobre la Función Ejecutiva, entre ellos, el artículo 11 denominado como *revocatoria del mandato de los asambleístas*, el texto de este artículo es el antecedente de la actual disposición que consagra la disolución del legislativo. En su primer párrafo el artículo indica:

*Art. 11.- Revocatoria del mandato de los Asambleístas.* - El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque al acto revocatorio del mandato de los asambleístas integrantes de la Asamblea Nacional, por una sola vez en su período por una de las siguientes causas:

- a) Por haberse la Asamblea Nacional arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; y
- b) Cuando en forma reiterada e injustificada, la Asamblea Nacional obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo...<sup>143</sup>

Como se observa en el texto, los comisionados confundieron a dos instituciones jurídicas que tienen connotaciones diversas. Así, trataron a la disolución del legislativo como una *revocatoria del mandato de los asambleístas*, potestativa del Presidente de la República. Respecto a la revocatoria del mandato, también denominada como *recall*, Rodrigo Borja señala que es “[...] es una institución jurídico política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla el período para el que fue elegido[...].”<sup>144</sup> El artículo 105 de la Constitución del Ecuador<sup>145</sup>, establece la

---

<sup>142</sup> Ecuador, “Mandato Constituyente No.1, Asume Plenos Poderes”, en *Registro Oficial Suplemento No. 223* (30 de noviembre de 2007), 2-3.

<sup>143</sup> Ecuador, “Asamblea Constituyente Mesa 3”, en *Acta de sesión No. 39*, art. 11 (23 de abril de 2008).

<sup>144</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, Tomo II, H-Z (México: Fondo de Cultura Económica, 2012), 1665.

<sup>145</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 105, 27.

revocatoria del mandato, como un mecanismo de democracia directa, por el cual, las personas en goce de los derechos políticos pueden revocar el mandato a los dignatarios de elección popular, con las condiciones y requisitos señalados en ese artículo. Estas consideraciones demuestran que esta es una institución que tiene claras diferencias respecto a la disolución del órgano legislativo. De lo expuesto, queda demostrado que los constituyentes de la mayoría gubernamental carecían de los conocimientos necesarios respecto a la disolución del legislativo, por ello sus planteamientos iniciales eran erráticos.

Posteriormente, el 4 de junio de 2008, la Mesa 3 sesionó con el objetivo de tratar la aprobación de textos, para segundo debate sobre la Función Ejecutiva. Conforme lo manifestó el Presidente de la Mesa, se realizaron modificaciones a los artículos de acuerdo a las observaciones presentadas por los constituyentes, en “[...] cuanto a la disolución de la Asamblea, se pulió el articulado en la parte relativa a las elecciones generales”.<sup>146</sup> Con los cambios anunciados, el artículo 10 que trata sobre la disolución quedó prácticamente idéntico al artículo 148 de la Constitución de la República.<sup>147</sup>

Ahora bien, en el *Pleno de la Asamblea Constituyente* los constituyentes debatieron esta institución conforme a los textos que fueron preparados y fundamentados en la Mesa 3. ¿Qué se expuso en el debate constituyente respecto a la disolución? Jurídicamente no se dijo mayor cosa, el debate estuvo centrado más en el ámbito político que en el jurídico. Es así que en el *acta No. 46* se recoge la exposición efectuada por Gustavo Darquea Presidente de la Comisión, quien luego de explicar lo que Ecuador atravesó con la pugna de poderes, indicó que “[...] en este diseño de la Función Ejecutiva, hemos incluido dos figuras que son muy importantes para resolver estas situaciones”.<sup>148</sup> Darquea se refería a dos instituciones jurídicas: la primera la revocatoria del mandato del Presidente y la segunda que la denominó erradamente como la revocatoria del mandato de los asambleístas que puede presentar el Presidente en contra del Legislativo –entiéndase la disolución del legislativo–. Agrega Darquea que:

Es decir, es una figura donde el Presidente también pone en juego su cargo y que por una sola vez lo podrá ejercer durante su mandato. Esta figura, señor Presidente,

---

<sup>146</sup> Ecuador, “Asamblea Constituyente Mesa 3”, en *Acta de sesión No. 53* (4 de junio de 2008).

<sup>147</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>148</sup> Ecuador, Asamblea Constituyente, debate en el Pleno, *Acta No. 046*, (8 de mayo de 2008), 67.

creemos que va a permitir un sistema de pesos y contrapesos que a las dos Funciones les haga meditar muy seriamente antes de poner en riesgo la gobernabilidad y el esquema democrático del país, y posiblemente y sería mejor que nunca se la aplique, pero que es importante que conste en la Constitución como una salida adecuada que impida antojadizamente darle interpretación a la crisis y que en el fondo el objetivo de estos mecanismos es que, regrese siempre al soberano la decisión de quién nos gobierna o quién nos debe gobernar. La pugna de poderes principalmente entre las funciones Ejecutiva y Legislativa, ha sido la tónica vigente en la vida democrática de nuestro país, olvidando que todas las funciones son parte de un mismo Estado y que todas deben compartir un proyecto común de país [...].<sup>149</sup>

Por su parte, y dentro de la misma tónica ya indicada por Darquea, el constituyente Alfredo Ortiz señaló:

[...] tiene que haber el principio de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si el Presidente puede pedir la revocatoria de la Asamblea Nacional, inmediatamente tiene que poner su cargo a disposición del pueblo, [...] Solamente ahí, Presidente y colegas asambleístas, va a haber gobernabilidad en este país, cuando el asunto se vuelve corresponsable, cuando tanto el Ejecutivo y el Legislativo [...] tienen la facultad de revocarse el Mandato mutuamente, va a haber verdadera gobernabilidad en este país y no seguirá ocurriendo, lo que ha venido ocurriendo [...].<sup>150</sup>

Como observamos del debate constituyente, el presidente de la Mesa 3 Gustavo Darquea advirtió que esta figura jurídica llegaba a nuestro constitucionalismo para permitir un equilibrio de poderes, mientras que Alfredo Ortiz trató a la disolución como una revocatoria mutua, y que con esta revocatoria va a existir una mejor gobernabilidad en el país. Nos preguntamos ¿Si al ejecutar una disolución mejora la gobernabilidad o en caso contrario se destruye la institucionalidad y la separación de poderes? Mas adelantes se responderá a esta interrogante.

El 28 de Junio de 2008, ya en la recta final de la Asamblea Constituyente, se instaló la sesión extraordinaria, y luego de las observaciones formuladas por los asambleístas, el constituyente Gustavo Darquea informó:

En cuanto al artículo 10, diseñado como una medida excepcional para superar graves crisis políticas y de conmoción interna, originadas por la pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, se aceptó la propuesta y observaciones de varios asambleístas, y se procedió a elaborar un texto alternativo en el que se cambió la figura de la revocatoria del mandato a través de consulta popular, por la disolución de la Asamblea Nacional, dado que la iniciativa corresponde al Ejecutivo [...].<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibíd.*, 67-8.

<sup>150</sup> Ecuador, Asamblea Constituyente, debate en el Pleno, *Acta No. 048*, 13 de mayo de 2008, 52-3.

<sup>151</sup> Ecuador, Asamblea Constituyente, debate en el Pleno, *Acta No. 071*, (28 de junio de 2008), 6.

Gracias a las observaciones de varios asambleístas, Darquea corrigió la denominación de esta figura jurídica, estando consciente que la disolución iba a causar un gran impacto en la sociedad política y en la división de poderes, cuando señala que este mecanismo “[...] diseñado como un mecanismo excepcional, y así esperamos que sea, que *quizás nunca se lo aplique en el futuro* de nuestra vida constitucional, a fin de superar las graves crisis políticas y de conmoción interna[...]

<sup>152</sup> (énfasis añadido). Si los constituyentes deseaban que esta figura no se la aplique en el futuro, ¿para qué la implementaron?, ¿acaso para ser una amenaza constante en contra de la Función Legislativa?

Fernando Burbano, asambleísta que llegó a la Constituyente como integrante de la Izquierda Democrática para finalmente apoyar la mayoría gubernamental manifestó:

[...] mi intervención se concentrará en justificar al artículo diez, porque ha sido una constante las pugnas de poderes, este famoso choque de trenes, esta famosa pugna entre la Función Ejecutiva y Legislativa, ha sido una constante, [...] Ya es hora de terminar con esta suerte de conflictos que solo lo que han traído es más de una década de inestabilidad y de caída de Gobierno tras Gobierno, volviéndonos en una nación inestable [...]. Por tal razón, el artículo diez lo que propone es que los conflictos se procesen y se resuelvan en el campo político, pero más allá, entregarle y devolverle en tiempos de crisis, el poder al soberano que es el pueblo, para que el soberano, en nuevas elecciones generales elija nuevamente a otro Presidente o lo ratifique, y elija una nueva composición del poder en la cámara Legislativa [...]

<sup>153</sup>

En su exposición, Burbano advertía las características democráticas de esta institución que son la realización de nuevas elecciones y la forma en que se debían resolver los conflictos políticos.

Como conclusión de lo que sucedió en la Asamblea Constituyente respecto a la disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la República, podemos señalar cinco cuestiones fundamentales. La primera, es que los constituyentes no conocían a cabalidad, cuáles eran las fortalezas, virtudes, cualidades, defectos o problemas que esta figura jurídica iba a tener en el país. La segunda, es que de la investigación realizada creemos que los constituyentes no contaron con una guía especializada a fin de comprender esta institución. La tercera cuestión es que los proponentes de la norma, es decir la bancada de Gobierno,

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*

<sup>153</sup> Ecuador, Asamblea Constituyente, debate en el Pleno, en *Acta No. 071* (28 de junio de 2008), 18-9.



estaban inicialmente confundidos respecto a esta figura, ya que como lo indicamos, no distinguían entre la disolución del legislativo con la revocatoria del mandato. La cuarta, es que los constituyentes de la línea gobiernista justificaron la inserción de la norma en la Constitución, ya que –según ellos– podía servir para solucionar los enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo y de esta forma equilibrar el poder. En este sentido, Virgilio Hernández ex constituyente, señaló que estaba de acuerdo con esta figura, sin embargo, considera que la disolución actúa como un *incentivo negativo* que no debería utilizarse nunca.<sup>154</sup> Finalmente, y como quinta cuestión debemos indicar que los constituyentes de la línea opositora al régimen, advirtieron que con esta figura se iban a incrementar los poderes del Presidente de la República, siendo su aporte más político que jurídico.

Sin duda causa inquietud que los constituyentes no hayan debatido con prolijidad y conocimiento, una institución de tanta magnitud que podría alterar el equilibrio de las funciones del Estado. Además, siendo esta figura un mecanismo de control político propio del sistema parlamentario, era un deber insoslayable que se invite a expertos que determinen los beneficios y los problemas de esta institución jurídica. En este sentido los medios de comunicación tampoco promovieron un debate respecto a la posibilidad de insertar esta institución en el texto constitucional.

### **2.3. El trasplante jurídico de la disolución: producción-recepción en el Derecho ecuatoriano**

En esta parte del trabajo, determinaremos y conoceremos la vía y la forma en que llegó la disolución a nuestro país, analizándola en las dimensiones valorativa, pragmática y contextual.

#### **2.3.1. El objeto de trasplante**

La Constitución del Ecuador introdujo en nuestro ordenamiento jurídico una nueva figura jurídica que es la disolución de la Asamblea Nacional como una facultad del Presidente de la República; precisamente esta institución jurídica es la que en esta parte del trabajo, va ser objeto de un estudio comparativo con España –sistema parlamentario– y Perú –sistema presidencial–. En primera instancia para delinear los pasos del trasplante jurídico, era necesario conocer varios aspectos a fin

---

<sup>154</sup> Virgilio Hernández, asambleísta constituyente, entrevista realizada por el autor, en Quito, 10 de marzo de 2016.

de aproximarnos a esta institución jurídica. Esta perspectiva se dio cumplimiento en el capítulo primero de este trabajo académico, cuando se conceptualizó esta institución, conocimos su origen, establecimos las diferencias entre el sistema parlamentario y el sistema presidencialista, y se trató la teoría de la separación de las funciones del Estado. Debemos indicar que tomaremos para el trasplante jurídico el *modelo complejo* a fin de observar las dimensiones valorativa, pragmática y contextual, para finalmente observar e identificar el camino del trasplante jurídico y llegar a conclusiones.

## **2.3.2. Análisis de las dimensiones valorativa, pragmática y contextual**

### **2.3.2.1. Dimensión valorativa de la disolución**

La dimensión valorativa es la primera que vamos a analizarla ya que como lo señala Daniel Bonilla: “[...] para comprender adecuadamente los trasplantes jurídicos hay que concentrarse en los valores, principios e intereses políticos que los fundamentan y motivan”.<sup>155</sup> Como observamos en el capítulo primero, el origen de esta institución jurídica lo encontramos en Inglaterra, como una prerrogativa del Rey, quien tenía la facultad de terminar con la vida del Parlamento. Por lo que la inestabilidad era la principal característica del mismo. Con el tiempo el Parlamento se convirtió en el contrapoder del soberano y pudo detener sus abusos. Esta situación nos lleva a determinar con claridad que el *creador y productor* originario de la disolución fue Inglaterra, sin embargo, como toda producción puede ser asimilada e incorporada en otro país. Es así que el *primer Estado que importó la disolución fue Francia*, que la implementó en 1802 como una facultad del Senado, para luego materializarse constitucionalmente mediante el artículo 50 de la Constitución de 1814, siendo ejecutada por primera ocasión en 1816 por Luis XVIII.<sup>156</sup>

Es decir la institución nació, maduró y se desarrolló en un país regido por una monarquía como lo constituye Inglaterra, para ser importada por Francia, que también estaba bajo el designio de otra monarquía pero de carácter constitucional. Es necesario mencionar que en Francia el desarrollo de esta institución fue contradictorio, ya que la facultad de disolución estuvo vigente durante un período, para después desaparecer, y luego nuevamente se instauró, ya sea en épocas de

---

<sup>155</sup> Daniel Bonilla, edit., *Teoría del Derecho y trasplantes jurídicos* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2000), 20-1.

<sup>156</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 96-8.

predominio de la Asamblea o del Ejecutivo<sup>157</sup>, por lo que la institución gozaba de gran inestabilidad en el país galo.

Para el estudio de la disolución de la Asamblea, compararemos a nuestro país con dos Estados: España y el Perú. Tomamos a España ya que es uno de los países que mejor ha desarrollado el tema de la disolución, además por su idioma, por ser un país que goza de un sistema parlamentario y fundamentalmente porque nuestro país ha tomado varias instituciones jurídicas del mencionado Estado. En el caso del Perú se lo compara ya que es un país que se encuentra regido por un sistema presidencial, al igual que el Ecuador, con múltiples coincidencias desde el punto de vista político, económico, social, entre otros.

No hay duda que esta figura es considerada polémica, ya que disolver al parlamento significa dejar momentáneamente sin Función Legislativa a un Estado, sin embargo, existen defensores como Nicolás Pérez Serrano que justifica la disolución indicando: “[...] el derecho de disolución debe servir para arbitrar un procedimiento legal de salvar estas situaciones [...] no es ni acto de poder personal del Jefe de Estado, ni resultado de estrategias egoístas de los partidos políticos: es apelación al pueblo[...]”.<sup>158</sup> Manuel Jiménez de Parga respecto a la obstrucción de la Asamblea y su disolución señala: “[...] lo normal será que el Presidente de la República disuelva las asambleas que obstaculicen la acción del gobierno; mas puede acontecer que el Jefe de Estado vea en la disolución el instrumento adecuado para acabar con una posible alianza de ministros y parlamentarios[...]”.<sup>159</sup> Esto significa que también la disolución puede ser utilizada con criterio político.

Una vez que el ejecutivo ha decretado la disolución del legislativo deja en manos del pueblo la posibilidad de decidir su futuro ya que se convoca a nuevas elecciones tanto legislativas como presidenciales –en el caso de Ecuador– por lo que se considera que estamos ante un referéndum en donde se pronuncia la población.

Por otro lado, la posibilidad de que esta institución sea trasplantada a países regidos por el presidencialismo parecería una medida que desequilibraría el poder en favor del Presidente de la República, el cual a más de poseer las facultades que la Constitución le asigna, contaría con una poderosa arma política. No obstante, y como

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*, 96-7.

<sup>158</sup> Nicolás Pérez Serrano, *Escritos de Derecho Político*, Tomo I (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984), 200.

<sup>159</sup> Manuel Jiménez de Parga, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos* (Madrid: Tecnos, 1987), 227.

los constituyentes ecuatorianos lo observaron con la disolución se equilibrarían los poderes, ya que en nuestro particular ordenamiento jurídico, la Asamblea Nacional tiene la posibilidad de destituir al Presidente y éste goza de la facultad de disolver a la Asamblea, con lo cual aparentemente operaría el sistema de pesos y contrapesos entre los órganos estatales, lo cual no es cierto como lo observaremos más adelante en este trabajo académico.

Para determinar cómo opera la disolución en los sistemas políticos es necesario indicar que en el caso de España nos encontramos con una organización política fundamentada en un régimen parlamentario, mientras que en el Perú y Ecuador rige el sistema presidencial. Respecto a estos sistemas, el principio de colaboración y el principio de separación de funciones del Estado ya se lo trató suficientemente en el capítulo primero de este trabajo académico, por lo que no es necesario reiterarlo.

España actualmente es gobernada por una monarquía constitucional parlamentaria, siendo el Rey quien detenta la Jefatura de Estado con varias limitaciones constitucionales, mientras que la gran autoridad nacional es el Presidente del Gobierno.<sup>160</sup> Como notas importantes del sistema político español se debe indicar que el titular de la Jefatura de Estado es el Rey que goza de facultades limitadas, tiene a su cargo la representación del Estado en las relaciones internacionales, constituyéndose en una figura que representa la unidad y permanencia del Estado español.<sup>161</sup>

Alberto Pérez Calvo, señala las funciones que le asigna la Constitución al Rey de España en su calidad de Jefe de Estado, por ejemplo: sanción y promulgación de las leyes, *convocar y disolver las Cortes Generales* y llamar a elecciones conforme señala la Constitución, convocar a referéndum, presentar el candidato a Presidente del Gobierno para luego nombrarlo así como poner fin a sus funciones, designar y separar a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente, expedir decretos consensuados en el Consejo de Ministros, conferir empleos civiles y militares, ser informado de los asuntos de Estado y presidir las sesiones del Consejo de Ministros a petición del Presidente de Gobierno, ejercer el mando de las Fuerzas Armadas,

---

<sup>160</sup> Orti, *De la Ley del más fuerte*, 61.

<sup>161</sup> *Ibíd.*, 61-2.

direccionar el derecho de gracia de acuerdo con la ley y asumir el patronazgo de las Reales Academias.<sup>162</sup>

Mientras tanto, el Presidente del Gobierno, los vicepresidentes y los Ministros se encuentran a cargo del Gobierno y la administración pública, su facultad primordial es la de coordinar las funciones de los integrantes del Gobierno y la de responder en su gestión ante el Congreso de los Diputados.<sup>163</sup> Las denominadas Cortes Generales constituyen la Función Legislativa del Estado español, siendo un Parlamento de carácter bicameral formado por el Congreso de los Diputados y el Senado; tanto el Congreso como el Senado son electos mediante votación popular y son elegidos para un período de cuatro años; cada órgano tiene su propio Reglamento y eligen a su respectivo Presidente, se reúnen en dos períodos ordinarios y envisten al Presidente del Gobierno, quien es electo inicialmente como integrante del Parlamento.<sup>164</sup> Siendo el Estado español un sistema parlamentario que tiende a un equilibrio de poderes, la Constitución que lo rige ha creado un título para establecer las relaciones entre las Funciones Legislativa y Ejecutiva. En ese título se incluyen varias instituciones jurídicas como la cuestión de confianza, la moción de censura, la *disolución de las Cortes* y la forma en que se trata el estado de excepción y de sitio.<sup>165</sup>

A diferencia de la realidad española, el Ecuador y el Perú se encuentran regidos por un régimen presidencial. En ambos países el Presidente de la República es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y dirige la administración pública. Un aspecto a destacar es que tanto el Presidente de la República como los legisladores son elegidos mediante votación popular. Igualmente en el Perú, como en el Ecuador, el Presidente de la República despliega sus funciones con independencia de la Función Legislativa, existiendo en teoría una correcta división de los poderes, aunque siempre las funciones del Estado se encuentran en permanente colaboración. Julio César Trujillo respecto a la legitimidad del régimen presidencial señala: “[...] lo típico es la elección directa del Presidente y de los miembros del congreso, lo cual tiene como consecuencia que haya una aparente igualdad en cuanto al fundamento que legitima el poder del uno y de los otros [...]”.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Alberto Pérez Calvo, *El Estado constitucional español* (Madrid: Editorial Reus, 2009), 179-85.

<sup>163</sup> Orti, *De la Ley del más fuerte*, 62.

<sup>164</sup> *Ibíd.*

<sup>165</sup> *Ibíd.*, 62-6.

<sup>166</sup> Julio César Trujillo, *Teoría General del Estado* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), 380.

En el caso del régimen presidencial, la disolución en favor del ejecutivo implica que éste tendrá en su poder una facultad de naturaleza exorbitante que favorecerá para un ejercicio de poder con tintes personalistas y autoritarios como ha ocurrido efectivamente en el Perú, en la época que gobernó Fujimori.

En el caso de España, la disolución la importó directamente de Inglaterra que es el gran país productor de esta figura jurídica. Es en el siglo XIX la época en la cual España importa la disolución y lo hace visible en el Estatuto de 1808 donde incluye esta institución.<sup>167</sup> Se la agregó para fortalecer el poder del monarca en detrimento del legislativo, por lo que no era un mecanismo de equilibrio de las funciones del Estado, sino de dominio respecto al órgano legislativo.<sup>168</sup> De allí en adelante esta institución evolucionó hasta afincarse en la Constitución española de 1978. Mientras que el Perú incorporó la disolución en la década de 1970. Respecto a esta recepción Valadés indica: “Esta norma tiene su origen en la Constitución de 1979, que facultaba al presidente para disolver la Cámara de Diputados luego de que se hubiera censurado o negado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227)”.<sup>169</sup>

Como ya lo hemos indicado, en nuestro país la figura de la disolución de la Asamblea se originó mediante la expedición de la Constitución de 2008. Para determinar la forma en que esta institución llegó al Ecuador acudimos a la Asamblea Nacional donde revisamos las actas de la Asamblea Constituyente y las actas de la Mesa 3 Instituciones y Estructura del Estado, –aspecto ya comentado anteriormente–. Sin embargo, no se pudo determinar a cabalidad si los constituyentes dialogaron con algún sistema prestigioso para incorporar esta institución. En los debates simplemente los constituyentes indicaron que se debe incorporar esta figura al ordenamiento jurídico ecuatoriano para poner fin a las pugnas entre ejecutivo y legislativo y de esta manera equilibrar los poderes del Estado.

#### **2.3.2.2. Dimensión pragmática**

La dimensión pragmática tiene que ver con el sistema de estructura de fuentes, por el cual “[...] El agente importador escoge, o el agente exportador impone un conjunto de normas o instituciones porque en otros contextos enfrentaron

---

<sup>167</sup> Bar Cendón, *La disolución de las Cámaras*, 120.

<sup>168</sup> *Ibíd.*, 121

<sup>169</sup> Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 139.

con éxitos retos análogos a los que ahora se enfrentan”.<sup>170</sup> Se lo utiliza básicamente en el modelo simple, no obstante también forma parte de la metodología del modelo complejo. En Latinoamérica antes de que el Perú y Ecuador incorporen la disolución en sus constituciones, Paraguay ya lo hizo, en el Gobierno de Stroessner, mediante el artículo 182 que señalaba:

El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella. En el mismo Decreto en que disponga la disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses.<sup>171</sup>

Según Hernán Salgado, la disolución en el sistema presidencial es una característica de los gobiernos autoritarios de nuestro continente como el de Stroessner en Paraguay y el Fujimori en el Perú.<sup>172</sup> La norma de la derogada constitución paraguaya ha sido objeto de severas críticas, debido a que “establecía la disolución de una manera arbitraria, dejando a la entera discreción del presidente los hechos que servirían para justificarla [...]”<sup>173</sup> Afortunadamente esta disposición no fue considerada en la actual Constitución del Paraguay.

En el Ecuador la disolución de la Asamblea, como antes lo habíamos indicado se encuentra regulada en el artículo 148 de la Constitución, el cual manifiesta:

*Art. 148.-* La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir

---

<sup>170</sup> Bonilla, *Teoría del Derecho y trasplantes jurídicos*, 20.

<sup>171</sup> Jorge Mario Eastam, *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*, 2a.ed., (Bogotá: Parlamento Andino, 1991), 506-7.

<sup>172</sup> Hernán Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 4a.ed., (Quito: Ediciones legales, 2012), 111.

<sup>173</sup> *Ibíd.*

decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.<sup>174</sup>

En el caso de *España* la institución de la disolución de la Asamblea, se encuentra recogida en los artículos 62.b, y 115 de la Constitución que señalan:

*Artículo 62:* “Corresponde al Rey: [...]

b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución”.<sup>175</sup>

*Artículo 115:* “El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará las fechas de las elecciones.

2. La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.

3. No procederá una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5”.<sup>176</sup>

En Perú, la disolución ha sido regulada por el artículo 134 que señala:

*Artículo 134:* “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto”.<sup>177</sup>

Para valorar esta dimensión podemos indicar que España, Perú y Ecuador<sup>178</sup> son parte de la familia romano-germánica siendo herederos del positivismo y formalismo, con la conocida estructura del sistema de fuentes. En el caso de la disolución del legislativo observamos que la fuente del derecho en donde se manifiesta esta institución en los tres países es la Constitución de la República, fuente por excelencia del ordenamiento jurídico. Para analizar esta dimensión de

---

<sup>174</sup> Constitución del Ecuador [ 2008] , art. 148, 33.

<sup>175</sup> España, “Constitución de España” (29 de diciembre de 1978), art. 62 b), en <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>.

<sup>176</sup> España, “Constitución de España” (29 de diciembre de 1978), art. 115 <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>.

<sup>177</sup> Perú, “Constitución de Perú” (29 de diciembre de 1993), art. 134, <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>, 33.

<sup>178</sup> Desde luego, desde el punto de vista práctico, no desde la teoría que ha evolucionado significativamente en la Constitución ecuatoriana, especialmente con las facultades de la Corte Constitucional.



manera correcta y no reproducir las disposiciones constitucionales estableceremos las semejanzas y diferencias que postulan las disposiciones constitucionales de los tres países.

Como *semejanzas* entre la normativa de los tres países podemos establecer las siguientes. La primera, es que la disolución del órgano legislativo se encuentra regulada en el texto constitucional de cada país. La segunda, el acto jurídico por el cual se ejecuta la disolución es el decreto. La tercera es que la Función Ejecutiva es quien ha sido investida del poder de disolver. La cuarta semejanza es que luego de operar la disolución se convoca a elecciones para configurar un nuevo legislativo. Finalmente tenemos una quinta semejanza que es el hecho que la disolución implica una renovación del órgano legislativo.

Como *diferencias* entre la normativa de Ecuador, España y Perú podemos advertir cinco. La primera diferencia es que la disolución en España tiene amplia justificación porque es parte de un sistema parlamentario. Como segunda diferencia cabe señalar que la disolución en el Perú y Ecuador es una facultad unipersonal del Presidente de la República, en cambio, en España depende de la voluntad del Jefe de Gobierno y luego del consentimiento del Rey. La tercera diferencia es que las causales para la disolución se establecen claramente en la Constitución del Ecuador constituyéndose en unas causales amplias y discrecionales, en tanto que en España y Perú dichas causales no se reproducen. Como cuarta diferencia observamos que en Perú la disolución se efectúa cuando el Presidente de la República disuelve el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, lo cual será difícil de concretar. Finalmente, y como quinta diferencia se determina que en los tres países sólo el legislativo se extingue, permaneciendo el Poder Ejecutivo prácticamente intacto. En el Ecuador el Presidente de la República permanece en funciones durante un tiempo indeterminado con la potestad de dictar leyes, lo cual no es conveniente para el equilibrio de poderes, ni para el sistema democrático.

Respecto al Perú también debemos considerar que ha introducido en su ordenamiento jurídico, a más de la disolución, otras instituciones jurídicas propias del sistema parlamentario como la moción de censura y la cuestión de confianza. Un aspecto importante es lo señalado en el artículo 136 de la Constitución peruana que manifiesta:

Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.<sup>179</sup>

Como se observa, si en el Perú no se realizan las elecciones dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, el Congreso cesado se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y destituye al Consejo de Ministros. Este Congreso sustituye al anterior y completa el período constitucional del Congreso disuelto. Este mecanismo de recobrar el legislativo disuelto sus facultades constitucionales en el evento de no efectuarse las elecciones en el plazo señalado, no lo encontramos en el artículo 148 de la Constitución del Ecuador<sup>180</sup>, siendo un asunto rescatable y que debía ser considerada en la redacción de la Ley fundamental ecuatoriana.

### **2.3.2.3. Dimensión contextual**

Esta dimensión se refiere a la relación que existe entre el derecho y la sociedad. Se ha dicho en múltiples oportunidades que el derecho es un reflejo a la sociedad que la regula.<sup>181</sup> El análisis sociológico constituye uno de los aspectos fundamentales para observar si el trasplante jurídico puede ser eficaz en los sitios de recepción.<sup>182</sup>

En el caso de la disolución del órgano legislativo debemos recordar que en nuestro país, fue el expresidente de la República Dr. Jaime Roldós Aguilera quien en 1980 planteó la posibilidad de insertar en nuestra legislación la disolución del Congreso Nacional, por cuanto se encontraba inmerso en una pugna de poderes con el órgano legislativo. Aspecto que ya fue revisado en su momento. En el gobierno de León Febres Cordero también se produjeron serios enfrentamientos con el Congreso Nacional dominado por el Frente Progresista encabezado por la Izquierda Democrática, por lo que las relaciones ejecutivo-legislativo fueron tensas. En el período gubernamental de Rodrigo Borja los enfrentamientos con el Congreso

---

<sup>179</sup> Constitución del Perú (1993), <[www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf)>, 33.

<sup>180</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>181</sup> Bonilla, *Teoría del Derecho*, 22.

<sup>182</sup> *Ibíd.*

bajaron el tono, no obstante cuando el Presidente de la República perdió su mayoría en el Congreso Nacional, los opositores convirtieron al juicio político en una gran oportunidad para hacer una política de desgaste, destituyendo a varios ministros. Los enfrentamientos entre las Funciones Ejecutiva y Legislativa siguieron reproduciéndose tanto en los noventa como en los inicios del nuevo siglo, ya que fueron defenestrados de su cargo los Presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Por lo que siempre ha sido necesario hacer un análisis profundo de la situación política que ha soportado el país, para observar si la disolución del órgano legislativo puede solucionar los graves problemas institucionales de nuestro país.

Hay que considerar que al ser una institución que tiene su nacimiento —en nuestro ordenamiento— en la Constitución 2008, no ha sido ejecutada hasta la presente fecha, por lo que esta dimensión se vería restringida, sin embargo, formulamos la teoría de que esta institución no es necesario ejecutarla para que surta efectos, ya que la disolución de la Asamblea como facultad del Presidente de la República es una “espada de Damocles”<sup>183</sup> que tiene el órgano legislativo sobre su cabeza, constituyéndose en una poderosa arma del Ejecutivo para incrementar su poder y menguar al legislativo, esto se traduce en que basta la simple presencia de esta institución en nuestro ordenamiento jurídico para que la misma tenga efectos similares al caso de las armas nucleares que *per se* constituyen una amenaza en el ámbito internacional, pese a los esfuerzos de los tratados internacionales para controlarlas.

En nuestro país, generalmente el poder ejecutivo ha sido el dominante, aunque también el Congreso Nacional durante varios años tuvo primacía sobre éste llegando a inclusive a destituir a varios Presidentes de la República. Esto habría motivado para que en la Constitución 2008 de manera equivocada se intente “equilibrar el poder” mediante la incorporación de la figura de la disolución. Rafael Oyarte respecto a la disolución de la Asamblea en el nuevo marco constitucional indica que: “Al más fiel estilo parlamentario, en la Constitución de 2008 se intenta equilibrar el poder: si la Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República, el Jefe de Estado puede disolver a la Legislatura [...]”<sup>184</sup> El citado autor habla de un aparente equilibrio del poder, pero la verdad es que existe un desequilibrio en favor del

---

<sup>183</sup> Así lo consideramos conjuntamente con el Dr. Ernesto Anzieta asesor de la Asamblea Nacional, en una reunión que trató esta temática. Cfr. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 109.

<sup>184</sup> Rafael Oyarte, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo” en Santiago Andrade, edit., *La Nueva Constitución del Ecuador* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2009), 90.

Presidente de la República debido a la forma en que se encuentra redactada la norma que contiene la disolución ya que sus causales son evidentemente subjetivas.

Hay que considerar que la mayor parte de países presidencialistas no contemplan en su ordenamiento jurídico la posibilidad de la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República, pero se presentan casos excepcionales como lo señala Julio César Trujillo cuando explica que: “Los regímenes del Perú y Venezuela son los que han incorporado al sistema presidencial más elementos del parlamentario y así es como en el primero, la Constitución ha investido al Presidente la facultad de disolver al Congreso [...]”.<sup>185</sup>

La posibilidad de una disolución de la Asamblea conllevaría en nuestro país a un desequilibrio de las funciones del Estado, ya que al tenor del artículo 148 de la Constitución<sup>186</sup>, el Presidente de la República quedaría sólo en el ejercicio del poder, durante un tiempo indeterminado, sin que tenga el contrapeso del órgano legislativo, lo cual no es conveniente para ningún sistema democrático.

En el caso de España –monarquía parlamentaria– el escenario es distinto al nuestro. En ese país se han dado a lo largo de su historia varias disoluciones. Por ejemplo, mediante real decreto 3073/1978 de 29 de diciembre, se disolvió el Congreso de los Diputados y del Senado y se convocó a elecciones generales, entre las motivaciones para disolver se indica que:

“En uso de dicha facultad, el Presidente del Gobierno , previa deliberación del Consejo de Ministros[...] ha propuesto a Su Majestad la disolución de las actuales Cortes Generales, decisión adoptada dentro del mínimo plazo posible para que cuanto antes pueda el pueblo español elegir a sus representantes [...]”.<sup>187</sup>

Posteriormente se han dado otros reales decretos de disolución como lo recuerda el tratadista Bar Cendón:

-Real decreto 2057/1982, de 27 de agosto, de disolución de las Cortes Generales y fijación de la fecha de elecciones.

-Real decreto 794/1986, de 22 de abril, de disolución del Congreso de Diputados y del Senado y de convocatoria a elecciones.

---

<sup>185</sup> Julio César Trujillo, *Teoría General del Estado en el Ecuador*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2006), 427.

<sup>186</sup> Constitución de Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>187</sup> Bar Cendón, *La Disolución de las Cámaras*, 353.

-Real decreto 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria a elecciones.<sup>188</sup>

En España no sólo se han dado disoluciones del Congreso y Senado español, también en las comunidades autónomas se han expedido decretos de disolución. Tal es el caso del País Vasco, donde mediante Decreto 202/1986 de 30 de septiembre se disuelve el Parlamento Vasco y se convoca elecciones. Igualmente en Cataluña en el que mediante Decreto 64/1988, de 3 de abril, se disuelve al Parlamento de Cataluña y se llama a elecciones.<sup>189</sup>

Cada una de las disoluciones tanto del Congreso como del Senado y las que se han realizado en las Comunidades Autónomas, tuvieron diversas motivaciones y la sociedad española no se alteró, ya que no estuvo en riesgo el régimen democrático y el equilibrio de poderes. Esto significa que en España la institución de la disolución tiene vida propia, se la ejerce en diversas épocas, demuestra que existe un “saber” y un conocimiento del significado y operatividad de esta institución. Es decir en España hay una experiencia de cientos de años en este tema, lo que produce que la disolución se constituya en una institución que puede ser utilizada cuando existen problemas gubernamentales y las relaciones entre el ejecutivo y legislativo se encuentren deterioradas. La información que nos proporciona España es la existencia de la disolución para garantizar el correcto equilibrio de las funciones del Estado, que en el sistema parlamentario se encuentran en permanente colaboración.

En el caso del Perú, comparándolo con nuestro país, es evidente que guardamos similitudes en nuestras sociedades desde el punto de vista democrático, más aun cuando ambos regímenes políticos son presidenciales, cuando ha existido pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, cuando una institución ha tratado de imponerse sobre la otra, cuando se han dado derrocamientos de presidentes, entre otros. En Perú se disolvió el Congreso el 5 de abril de 1992, cuando Alberto Fujimori, con el pretexto de que el ente legislativo le negó amplios poderes para legislar sin fiscalización y conjuntamente con la falta de cooperación de los partidos APRA y FREDEMO<sup>190</sup>, ejecutó esta clausura del legislativo, lo que produjo las destituciones de los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado.

---

<sup>188</sup> Ibid., 354-7.

<sup>189</sup> Ibid., 359-61.

<sup>190</sup> Dani Sista, *Primer Gobierno de Alberto Fujimori, Cierre del Congreso y Crisis Constitucional*, en <<http://primergobiernoafujimori.blogspot.com/2007/05/cierre-del-congreso-y-crisis.html>>

Esta disolución tuvo claras motivaciones políticas a fin de acrecentar el régimen autoritario de Fujimori y evitar que tenga el contrapeso de algunas instituciones. Claro que dicha disolución convirtió a su Gobierno en una dictadura, por lo que la disolución no se adecuaba a ninguna norma constitucional, y el pueblo peruano a la larga no vio con buenos ojos dicha clausura, ya que afectaba directamente a la democracia y al orden constituido. César Landa considera que con este hecho “[...] se instaló la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal.”<sup>191</sup> Esto es evidente ya que Fujimori acaparó prácticamente el control total del poder. Hay que considerar que en el Perú hasta la presente fecha no se ha dado ninguna disolución enmarcada en su Constitución, ya que es improbable que ocurra lo dispuesto en el 134 de su Carta Fundamental,<sup>192</sup> esto es, que el Congreso haya censurado o negado su confianza a dos consejos de Ministros.

Lo expuesto determina que la disolución del legislativo en los sistemas parlamentarios es practicada cuando las circunstancias lo ameritan y responde al necesario equilibrio del poder, sin embargo en los sistemas presidencialistas la disolución afecta indudablemente la separación de funciones incrementando el poder del ejecutivo.

#### **2.3.2.4. Camino del Trasplante Jurídico y conclusión:**

Es indudable que en el Ecuador se produjo un trasplante jurídico de la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República, por lo tanto, esta figura no es producto original de nuestro país. En la investigación se advirtió también que la disolución llegó desde Europa fundamentalmente desde España para luego afincarse en Latinoamérica, en países como Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

La Constitución del Ecuador 2008, incorporó esta institución con fines y causales diferentes al régimen parlamentario. Es así que en nuestro país al tenor del artículo 148 de la Constitución<sup>193</sup> el Presidente de la República puede disolver al legislativo cuando éste se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente con dictamen favorable de la Corte Constitucional, si de forma reiterada obstruye el Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y

---

<sup>191</sup> César Landa, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (Lima: Palestra Editores, 2007), 84.

<sup>192</sup> Constitución del Perú (1993), <[www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf)>, 33.

<sup>193</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

conmoción interna, es decir, son supuestos que quedan a voluntad del Presidente de la República ya que se utiliza la frase “cuando a su juicio” lo que significa un estado de la más absoluta discrecionalidad pudiendo el Primer Mandatario justificar la disolución como a bien tuviere, lo que no es conveniente para la institucionalidad del país.

Igualmente el Presidente de la República hasta la instalación de la Asamblea Nacional, con dictamen favorable de la Corte Constitucional, podrá expedir decretos-leyes de urgencia económica. Esto significa que el primer mandatario se mantiene en el ejercicio de sus funciones con la facultad de dictar decretos-leyes, mientras que los asambleístas ya no podrán integrar la legislatura desde la fecha del decreto de disolución, lo cual deja en el ejecutivo prácticamente todo el poder estatal, sin contrapesos, algo *sui generis* en un régimen presidencial.

En este sentido Diego Valadés critica la posibilidad de que en el sistema presidencial ecuatoriano se presente esta figura señalando: “La incorporación de esta institución a la norma suprema ecuatoriana denota un exceso autoritario”.<sup>194</sup> Esta crítica se cimienta por cuanto en el sistema presidencialista latinoamericano se manifiestan algunos excesos en favor de la figura del Presidente de la República lo cual desequilibraría la conveniente separación de las funciones estatales.

Es indudable que en el caso del Ecuador y otros países, el legislativo ha ido perdiendo facultades constitucionales, pero a su vez la Función Ejecutiva y especialmente el primer mandatario de la nación, se va robusteciendo, lo cual no es ajeno a tratadistas como Ramiro Ávila quien ha manifestado que especialmente en Latinoamérica la política es inestable y habría que ver la posibilidad de cuestionar al presidencialismo que desequilibra la balanza de poderes.<sup>195</sup>

A manera de *conclusión* considero necesario que en el caso –no consentido– de mantenerse esta institución en el constitucionalismo ecuatoriano se debería implementar una *reforma constitucional* para que al momento de producirse una disolución, tanto el Presidente de la República como los asambleístas deban salir de sus funciones automáticamente, y que sea el Vicepresidente de la República quien asuma las funciones de primer mandatario de la nación hasta que proclamen los resultados de las elecciones. Del mismo modo el legislativo debería ser conformado

---

<sup>194</sup> Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 137.

<sup>195</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: Abya-Yala, 2011), 72.

por los asambleístas suplentes hasta la fecha de posesión de los nuevos legisladores, sólo así eliminaremos una posible manipulación de esta institución jurídica. En todo caso, creemos que la mejor recomendación para esta institución, es que sea eliminada de nuestro ordenamiento jurídico, fundamentalmente porque lesiona la democracia, desarticula al sistema presidencial, desequilibra el equilibrio de poderes e incrementa desmedidamente los poderes del Presidente de la República, como lo señalaremos en detalle más adelante.

## **2.4. El artículo 148 de la Constitución de la República**

El artículo 148 de la Constitución del Ecuador establece la facultad del Presidente de la República, para disolver al legislativo.<sup>196</sup> En este punto del trabajo vamos a determinar las causales de la disolución y los efectos que institución jurídica produce.

### **2.4.1. Causales de disolución en la Constitución del Ecuador**

La Constitución en el artículo 148 establece tres causales por las que el Presidente de la República pueda disolver a la Asamblea Nacional.<sup>197</sup> Estas causales las vamos a revisar concordando la norma constitucional con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y la Ley de Garantías Jurisdiccionales.

#### **2.4.1.1. Primera causal**

La primera causal establece que el Presidente puede disolver a la Asamblea cuando, a su juicio, ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional. Seguramente la intención de los constituyentes para insertar esta causal, era evitar que la Asamblea Nacional ejerza actos o expida decisiones que no le competen o que en algún momento abuse de sus facultades e invada órbitas de otros organismos. Al respecto, hay que considerar que nuestro ordenamiento jurídico ya prevé múltiples mecanismos para los posibles casos que se presenten de funcionarios públicos que cometan arrogación de funciones y ejecuten actos que no les competen, ya sea en el campo constitucional, administrativo e inclusive penal.

---

<sup>196</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>197</sup> *Ibíd.*



Esta causal a más de la subjetividad de la norma, coloca al Presidente en el papel de una especie de juez constitucional, debido a que la frase “cuando a su juicio” deja la norma abierta al libre criterio, interpretación y arbitrio del Presidente la capacidad de decidir la disolución. En el caso que la Asamblea Nacional se hubiera arrogado funciones que no le competan, el mecanismo jurídico que debería ser activado es concurrir a la Corte Constitucional para sea quien dirima el conflicto, y no como actualmente consta en la Constitución, esto es, entregar esta facultad al libre criterio del Presidente.

La causal agrega que la Corte Constitucional debe dar un dictamen previo. Esto seguramente sería para confirmar o no, si la Asamblea Nacional se arrogó funciones constitucionales. En la práctica, si el Gobierno de turno quiere acumular un gran poder intentará captar por todos los medios el control del organismo constitucional, y es evidente que con un órgano constitucional subordinado, sus fallos podrían ser operativos al ejecutivo, por lo que no tendría ningún problema en que ese dictamen sea favorable a los intereses gubernamentales. Lo justo y recomendable sería que la Corte Constitucional funcione con total independencia, para que no tenga compromisos con ningún poder del Estado, sea una verdadera institución que imparta justicia constitucional y salvaguarde los derechos de la población.

Respecto a este tema la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en su artículo 151<sup>198</sup> indica que el decreto presidencial por el cual el Primer Mandatario decide disolver a la Asamblea Nacional, conforme a esta causal, debe singularizar los actos que a su juicio constituyen arrogación de funciones y deberá explicar la pertinencia de la aplicación del precepto constitucional a esos actos. El decreto debe ser entregado en la Secretaría de la Corte para que la misma emita su dictamen, para ello se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno. El artículo 152 de la referida Ley<sup>199</sup> señala que la Secretaría General de la Corte procederá a sortear a la o el ponente, quien presentará su informe en veinticuatro horas, aspecto que causa cierta preocupación ya que observamos que es un trámite sumarásimos. Luego el ponente informará si el decreto está correctamente motivado y si los actos imputados a la Asamblea Nacional constituyen arrogación de funciones

---

<sup>198</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, en R.O. *Segundo Suplemento*, No.52 (22 de octubre del 2009), art. 151, 27. En adelante se cita esta Ley como LOGJ.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, art. 152, 27.

que no le competen constitucionalmente, acompañando el proyecto de dictamen. El expediente se resolverá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

Posteriormente el artículo 153 explica que solo si el dictamen se pronuncia por la constitucionalidad del decreto de disolución de la Asamblea Nacional podrá continuar la cesación del legislativo. Por otra parte, el segundo inciso del artículo 153 indica que no es de la competencia de la Corte Constitucional pronunciarse acerca de la existencia de las infracciones para la destitución de la Asamblea Nacional ni de la responsabilidad de éstas en ellas; entonces ¿quién es el competente? ¿Acaso el Presidente de la República a su libre arbitrio o deseo? La discrecionalidad de la normativa en favor del Presidente de la República no es deseable en un Estado de derechos y justicia que debe propender al respeto entre las funciones del Estado y a una regulación sin dedicatoria.

Esta causal, tal como está planteada, abona también para la inseguridad jurídica del país, ya que no existe una regla clara de cuando la Asamblea Nacional puede invadir competencias que le corresponden a otras funciones del Estado. Los constituyentes que elaboraron y aprobaron esta norma, actuaron con ligereza y premura debido a que tenían que dejar claramente establecido en qué casos puede darse arrogación de funciones por parte de la legislatura. Es a todas luces inaudito que en una Constitución que garantiza los derechos y la justicia de las personas, se tenga normas que no se compadecen con el contenido neoconstitucionalista de nuestra Carta Fundamental.

En relación a lo expuesto, Diego Valadés manifiesta:

La primera causal de disolución inviste al presidente de una facultad ajena a los sistemas democráticos, porque 'cuando a su juicio' la Asamblea actúe al margen de sus atribuciones constitucionales, el presidente puede disolverla. En este caso el dictamen previo de la Corte, que muy bien puede estar integrada por personas afines al presidente, o sometidas a la presión gubernamental, no atenúa los efectos autoritarios de la institución.<sup>200</sup>

Resulta inconveniente que los constituyentes hayan otorgado esta facultad al Presidente de la República convirtiéndolo en una especie de juzgador que puede decidir el destino de una función del Estado. Con seguridad esta causal será invocada por el Presidente de la República, en contra de la legislatura *cuando a su juicio* lo

---

<sup>200</sup> Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 137-8.

estime pertinente. Hay que indicar que revisados los textos constitucionales de países que tienen la disolución en el sistema presidencial, se advierte que no existe una causal de disolución que sea similar al caso ecuatoriano, por lo que se evidencia el fin político por la cual fue creada esta causal, que no es otra que, buscar la subordinación de la Función Legislativa respecto a la Función Ejecutiva.

#### **2.4.1.2. Segunda causal**

La segunda causal prevista en el artículo 148<sup>201</sup>, indica que el Presidente puede disolver al ente legislativo si la Asamblea Nacional de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiéndose también en una causal que proporciona más dudas que certezas.

El denominado Plan Nacional de Desarrollo<sup>202</sup>, es una atribución que le atañe a la Función Ejecutiva, siendo un programa que se lo maneja de forma cuatrienal, por lo que es variable. La Constitución de la República otorga en su artículo 147<sup>203</sup> la atribución al Presidente de la República de presentar al Consejo Nacional de Planificación, el denominado Plan Nacional de Desarrollo y de conformidad al artículo 279<sup>204</sup> de la misma Carta Fundamental este Consejo es presidido por el propio Presidente. El Plan Nacional de Desarrollo conforme lo indica el artículo 280<sup>205</sup> de la Constitución es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Esto significa que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que por excelencia guiará a la política pública del régimen.

La Asamblea Nacional formalmente no está en capacidad de aprobar o negar el Plan Nacional de Desarrollo, tan solo debe conocerlo, y de acuerdo al numeral 7 del artículo 147<sup>206</sup> de la Constitución dispone que el Presidente debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional, un informe sobre el cumplimiento del Plan y los objetivos que el Gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente, eso y nada

---

<sup>201</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>202</sup> Actualmente denominado como Plan Nacional del Buen Vivir.

<sup>203</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art.147, 33.

<sup>204</sup> *Ibíd.*, art. 279,51.

<sup>205</sup> *Ibíd.*, art. 280.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, art. 147 num. 7, 33.

más, por lo que no se justifica esta causal como disolución de la Asamblea. Si la Asamblea no es competente para aprobar o desaprobar el Plan Nacional de Desarrollo, ¿cómo es posible que obstruya su ejecución? Respecto a esta causal Ana Gallardo señala:

El presidente tendría una libre discreción para determinar cuando la Asamblea está trabando el desarrollo del Plan Nacional. Por ejemplo, digamos que la Asamblea hubiera decidido votar en contra de la Ley de Minería, quizá el Presidente hubiera alegado que la Asamblea está obstruyendo el cambio de la matriz productiva en el Plan Nacional del Buen Vivir.<sup>207</sup>

Igualmente podría presentarse una situación similar con otras propuestas de ley de iniciativa del ejecutivo enviadas a la legislatura como pueden ser reformas a la Ley de Recursos Hídricos, Código de la Producción, proyectos económicos-urgentes, entre otros, que de ser negados por el órgano legislativo, lo podría colocar bajo amenaza de disolución presidencial.

Esta causal lo que pretendería es dejar en subordinación al ente legislativo respecto a la Función Ejecutiva, debido a que “a criterio del Presidente” la Asamblea en cualquier momento podría obstruir el Plan de Nacional de Desarrollo, con ello se estaría buscando que el legislativo siempre responda positivamente a las posturas gubernamentales, ya que supuestamente no podría tener ninguna discrepancia con el ejecutivo. Al respecto Valadés señala: “De esta manera, al contrario de lo que sucede en los sistemas parlamentarizados, en el caso ecuatoriano cuando el congreso rechaza el programa de gobierno, quien desaparece es el órgano de representación”.<sup>208</sup> Lo que postula Valadés hay que tomarlo en cuenta, ya que, por ejemplo, en España si el legislativo emite un voto de desconfianza al Presidente del Gobierno respecto al programa de gobierno, este irremediamente cae y se nombra un nuevo Presidente, ya que se entiende que ha perdido la confianza y la mayoría parlamentaria.

Admirablemente en Ecuador se estaría haciendo todo lo contrario a lo previsto en el sistema parlamentario, con el único propósito de anular al legislativo. Hay que recordar que en el sistema parlamentario, los miembros del gabinete son también integrantes de la legislatura, por ello, los ministros responden políticamente al parlamento. En cambio en el sistema presidencial los miembros del gabinete son

---

<sup>207</sup> Ana Gallardo, “Destitución del Presidente y disolución de la Asamblea Nacional en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador de 2008” (tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014), 72.

<sup>208</sup> Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 138.

designados por el Presidente de la República y no forman parte de la legislatura. En la causal señalada se parte del criterio absurdo que la Asamblea Nacional supuestamente puede obstruir el Plan Nacional de Desarrollo garantizándose su disolución por parte del Presidente de la República. Y si en verdad existieran medidas o programas de gobierno lesivos para los intereses nacionales que mejor que sea el legislativo quien se oponga motivadamente a tales medidas, ya que para eso ejerce el control político a la Función Ejecutiva, y esto no debería ser causal de disolución, sin embargo, observamos que en nuestro país no se estaba legislando para contener al poder, en este caso al ejecutivo, sino para debilitar aún más al órgano legislativo, lo cual es inverosímil en un Estado democrático.

#### **2.4.1.3. Tercera causal**

Mediante la tercera causal, el Presidente puede disolver la Asamblea por una grave crisis política y conmoción interna<sup>209</sup>, lo que a criterio de Valadés constituye “...una invitación a la pugna entre las instituciones”.<sup>210</sup> Es verdad que en el Ecuador pueden darse graves crisis de carácter político, y de hecho así ha acontecido en su historia republicana. Pero, conforme señala esta disposición bastaría estar en una supuesta crisis política y conmoción interna para que se genere la disolución. La disposición constitucional no señala si esa crisis política se la deba atribuir a la Asamblea Nacional para que proceda una disolución. Puede suceder que la crisis más bien sea generada por responsabilidad de la propia Función Ejecutiva, y más bien, al Presidente no se le ocurre mejor forma de solucionar la crisis que decretar la disolución del legislativo, lo cual sería un contrasentido y un absurdo trasladar la responsabilidad de la crisis a otra institución. Que esta causal también es discrecional, no queda duda, así se pronuncia Diego Pérez Ordoñez cuando señala:

Esta discrecionalidad en la disolución presidencial de la Asamblea Nacional contraviene uno de los principios básicos del Derecho Constitucional: que los actos del poder público sean reglados y predecibles. Qué debe entenderse por grave crisis política y conmoción interna? ¿Será una ola de huelgas y paros? ¿O que el presidente de la república haya perdido la mayoría en la Asamblea Nacional? Lo que quiero decir es que el concepto de ‘grave crisis política y conmoción interna’ es

---

<sup>209</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

<sup>210</sup> Valadés, *La parlamentarización de los sistemas*, 138.

sumamente amplio, confuso y su interpretación queda al antojo del presidente de la república de turno [...].<sup>211</sup>

Esta causal podría incluso romper con la institucionalidad del país, ya que si la nación está atravesando por serias dificultades, inestabilidad política o conmociones, no sería apropiado destruir al ente legislativo, ya que el efecto podría ser ahondar la crisis. Lo que debería realizarse es un gran acuerdo nacional para superar las diferencias y robustecer las instituciones en el marco de sus competencias.

Como se observa, esta causal también es discrecional y deja al libre arbitrio del Presidente de la República la posibilidad de disolver a la legislatura. Entonces, muy posiblemente, el primer mandatario estará en la búsqueda del momento político oportuno para decretar la disolución de la Asamblea, fundamentalmente cuando pierda la mayoría parlamentaria –en caso de tenerla– o en el evento de que se forme una mayoría en su contra. Entonces en los vaivenes del juego político el primer mandatario utilizará esta arma en contra del órgano legislativo para someterlo a sus intereses, el simplemente invocará que existe “una grave crisis política” y procederá a disolver.

Hay que indicar que las tres causales señaladas en el artículo 148 de la Constitución<sup>212</sup> han sido replicadas íntegramente en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.<sup>213</sup> Respecto a las tres causales de disolución consideramos que se legisló con el único propósito de fortalecer la figura del Presidente de la República y poseer un mecanismo de destrucción de una función del Estado, en este caso del legislativo.

#### **2.4.2. Efectos de la disolución de acuerdo al artículo 148 de la Constitución del Ecuador**

Una vez que hemos revisado las causales por las que se decreta la disolución, observemos los efectos de la misma de conformidad al artículo 148.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Diego Pérez Ordoñez, “El nuevo régimen presidencial”, en Diego Pérez Ordoñez, comp. *La Constitución Ciudadana: doce visiones sobre un documento revolucionario* (Quito: Taurus, 2009), 111.

<sup>212</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148,33.

<sup>213</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, en R O, *Suplemento*, No. 642 (27 de julio de 2009) art. 50, 10-1. En adelante se cita esta Ley como *LOFL*.

<sup>214</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148, 33.

En primer lugar se debe indicar que de acuerdo al segundo inciso del mencionado artículo, la disolución sólo puede ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años, esto se da por cuanto sería impropio que se lo haga en el último año ya que el mandato de los legisladores está por concluir, y se acercan las nuevas elecciones, lo cual renovará la Legislatura.

El tercer inciso del artículo 148<sup>215</sup> señala que en un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos. Esto se lo debe armonizar con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>216</sup>, el cual señala que las elecciones se efectuarán en un plazo máximo de noventa días posteriores a la convocatoria. Similar disposición la encontramos en el artículo 87 de la Ley Orgánica Electoral, el denominado Código de la Democracia<sup>217</sup>. Ahora bien, que se cumpla el plazo que esta disposición ordena será muy complicado, ya que los procesos electorales requieren planeación, difusión y ejecución, cumplir ese plazo sin duda será un reto para el órgano electoral.

El cuarto inciso del artículo 148 de la Constitución<sup>218</sup> dispone que hasta la instalación de la renovada Asamblea Nacional, el Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. Este párrafo sin duda es polémico, debido a que se concede facultades legislativas al Presidente de la República en ausencia de la Asamblea Nacional, lo que violenta el principio de separación de las funciones del Estado, entendido como división de competencias de cada órgano. No es coherente que en un régimen democrático contemos con este tipo de disposiciones, por más control que pueda realizar la Corte Constitucional. Dispone el inciso que estos decretos-leyes pueden ser aprobados o negados por el órgano legislativo.<sup>219</sup> ¿A qué órgano se refiere esta norma? Si en el momento de expedir los decretos-leyes, el órgano legislativo queda cesante y se debe esperar que se poseione la nueva Asamblea Nacional para que conozca estos

---

<sup>215</sup> *Ibíd.*

<sup>216</sup> *LOFL*, art.50, 10-1.

<sup>217</sup> Ecuador, *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*, en RO, Suplemento, No. 578, (27 de abril del 2009) art. 87, 15.

<sup>218</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 148,33.

<sup>219</sup> *Ibíd.*

decretos-leyes y contar con la posibilidad de derogarlos si las circunstancias lo ameritan. Como observamos la redacción de la norma es bastante defectuosa.

Hay que advertir que una de las consecuencias de la disolución de la Asamblea Nacional, es que una vez decretada, los asambleístas pierden una de sus garantías como es la inmunidad. Esto podría ser un factor que en determinados gobiernos con tintes autoritarios que procedan a decretar la disolución del legislativo generaría persecuciones en contra de los ex asambleístas quienes quedarían desprovistos de esta salvaguarda como es la inmunidad. Esta situación se podría dar en contra de legisladores que se destaquen en su rol de fiscalizadores del Gobierno. De esta manera, el camino para tomarse el control político total se torna más fácil para la Función Ejecutiva, ya que con un legislativo inexistente y ausencia de legisladores, el primer mandatario podría sin problemas gozar del control político del país.

Los efectos de la disolución de la Asamblea Nacional también generan otras problemáticas. Uno de estos aspectos es el tema de la aprobación de los instrumentos internacionales. Recordemos que la Asamblea Nacional tiene la facultad de conocer y aprobar ciertos tratados internacionales como son los señalados en el Artículo 419 de la Constitución<sup>220</sup>, así tenemos los que se refieren a: materia territorial o de límites, establezcan alianzas políticas o militares, contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley, se refieran a derechos y garantías establecidas en la Constitución, comprometan la política económica del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio, atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional, y finalmente comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. Como se observa, el abanico de instrumentos internacionales que deben ser aprobados por la Asamblea Nacional es amplio.

Disuelto el órgano legislativo, es indudable que los instrumentos internacionales que deben ser remitidos al seno de la Asamblea Nacional para su correspondiente aprobación van a quedar suspendidos, hasta que se integre un nuevo legislativo. Así fácilmente podrían transcurrir varios meses sin que el Ecuador ratifique los tratados por ausencia del órgano legislativo. Esto podría traer

---

<sup>220</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 419.



consecuencias negativas en las relaciones internacionales del Ecuador con diversos países. Imaginémos que sucedería en el país, si se está a punto de aprobar un tratado comercial que será muy beneficioso para miles de ecuatorianos, es evidente que la ausencia temporal del órgano legislativo perjudicará la aprobación del instrumento internacional. Igualmente en el caso de un conflicto internacional, por ejemplo, una guerra, es fundamental aprobar instrumentos internacionales que contengan una alianza militar, si el legislativo es inexistente, es evidente que no se podrá aprobar la alianza, lo cual puede tener efectos indeseables para el país.

## **2.5. Sentencia Interpretativa No. 002-10-SIC-CC de la Corte Constitucional del Ecuador**

En el año 2009, el señor Guillermo González Orquera presentó a la Corte Constitucional una solicitud de interpretación constitucional de los artículos 114, 130, 146 y 148 de la Carta Fundamental del Ecuador. El proponente en su demanda expuso su preocupación respecto a los períodos presidenciales y de los asambleístas en el evento de una reelección. El 19 de enero de 2010 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la solicitud presentada. Respecto a la muerte cruzada<sup>221</sup> el proponente manifestó:

Si el Presidente de la República, -en el caso de la denominada muerte cruzada- disuelve a la Asamblea Nacional, y en las elecciones que se convocan a continuación resulta nuevamente electo, dicha elección debe entenderse como una ratificación por parte del pueblo, de la gestión del Presidente para terminar el período para el que fue inicialmente electo y en consecuencia no debería considerarse como otro período y cabría su reelección.<sup>222</sup>

Para atender esta solicitud de interpretación la Corte aplicó los métodos literal o semántico y el método sistemático o armónico. Esta petición era una magnífica oportunidad para que el órgano constitucional se pronuncie respecto a la disolución del legislativo y la destitución del Presidente. Respecto a la muerte cruzada la Corte señala que: “La destitución del Presidente o Presidenta de la República y la disolución de la Asamblea Nacional son figuras constitucionales excepcionales previstas en la norma constitucional [...] que puede ser activadas eventualmente si se

---

<sup>221</sup> Esta expresión será tratada más adelante en este trabajo académico.

<sup>222</sup> Ecuador, Corte Constitucional para el período de transición, [Sentencia interpretativa No. 002-10-SIC-CC], en R O *Suplemento* No. 294 (6 de octubre de 2010), 43.

cumplen los presupuestos previstos en la norma suprema”.<sup>223</sup> Es evidente que ambas figuras son excepcionales, ya que no es dable que la destitución del primer mandatario y la disolución de la Asamblea se convierten en mecanismos continuos de resolución de conflictos entre las funciones del Estado. Un aspecto que debe ser tomado en cuenta en la sentencia interpretativa es que para el órgano constitucional estas figuras *equilibran el poder*. Así se pronuncia la Corte:

Estas figuras han sido instituidas por el constituyente ecuatoriano en la Constitución de 2008 y pueden ser ejercidas tanto por la Asamblea Nacional como el Presidente de la República, como un mecanismo de frenos y contrapesos a través del cual se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro. Así, si la Asamblea puede destituir al Presidente o Presidenta de la República, el Jefe de Estado puede también disolver a la legislatura. Las causas son similares, con la diferencia particular de que el Presidente de la República puede disolver a la Asamblea si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>224</sup>

Como observamos la Corte justifica la implementación en la Carta Fundamental tanto de la destitución del Presidente de la República, como de la disolución del legislativo, como mecanismos para equilibrar el poder, pero obviamente no hace un análisis pormenorizado de las causales de disolución, ni de los sistemas políticos y su relación con la disolución y la destitución. Por ello, Luis Fernando Torres indicó que respecto a la muerte cruzada la Corte Constitucional “[...] trató marginalmente el tema y se ocupó de desarrollar el asunto de la reelección, aunque, en el fondo, su interpretación, por la forma como se hizo la consulta, estableció las reglas de juego de la muerte cruzada, dándole, sobre todo al Presidente, un importante escudo electoral”.<sup>225</sup>

En la parte resolutive de la sentencia, la Corte señaló en su numeral 2<sup>226</sup> que para el caso de los artículos 130 y 148 de la Constitución, las elecciones tanto legislativas como presidenciales convocadas por el Consejo Nacional Electoral, se entenderá que son para completar el resto de los respectivos períodos sin que pueda comprenderse que se trata de un nuevo período regular imputable para el caso de la reelección. Igualmente la Corte interpretó<sup>227</sup> que las personas que se postulen para la Asamblea Nacional o la Presidencia de la República en el evento de disolución del

---

<sup>223</sup> *Ibíd.*, 48.

<sup>224</sup> *Ibíd.*

<sup>225</sup> Luis Fernando Torres, “La Reección y la Muerte Cruzada: Interpretación Constitucional”, en Luis Fernando Torres, edit., *Debate Constitucional con Jurisprudencia* (Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2011), 201.

<sup>226</sup> Ecuador, Corte Constitucional, [sentencia], 49.

<sup>227</sup> *Ibíd.*

legislativo o destitución del Presidente, se entenderá que su eventual elección ratificatoria en algunos casos así como quienes participan en forma libre y voluntaria en este proceso electoral, el desempeño de la función como autoridades de elección popular lo ejercerán únicamente para completar el resto de los respectivos períodos, por lo que , no se trata de un nuevo período computable para el caso de una reelección. El numeral 5<sup>228</sup> de la decisión de la Corte Constitucional manifestó que ambas figuras sólo podrán ejercerse por una sola vez dentro de los tres primeros años de mandato presidencial en él un caso, y dentro de los tres primeros años del período legislativo en el otro caso, sin que pueda activarse estos mecanismos en el período restante de ejercicio, ya que no es un nuevo período sino la culminación de uno anterior.

A nuestro modo de ver, la Corte Constitucional tuvo una gran oportunidad de pronunciarse respecto a la dimensión jurídica de las figuras constitucionales establecidas en los artículos 130 y 148 que se las ha denominado como muerte cruzada pero no lo hizo. Era el momento oportuno para que el órgano constitucional desarrolle una interpretación jurídica que sea utilizada para desentrañar el contenido de estas instituciones; sin embargo, hay que reconocerlo, cumplió con el cometido de dilucidar si las elecciones supervinientes tanto a la disolución como a la destitución se las debía computar como un período regular o no, quedando claro que los candidatos de ser electos desempeñarán sus funciones únicamente para completar el resto de los respectivos períodos, por lo que no se trata de un nuevo período computable para el caso de una eventual elección.

## **2.6. La disolución de la Asamblea y la amenaza al equilibrio del poder**

Cuando se trató el sistema parlamentario y su relación con la disolución del órgano legislativo, se ponderó el papel que desempeña esta institución jurídica en tal sistema. Como bien lo señala Colliard, allí impera la voluntad de equilibrio ya que si el parlamento puede derribar al Gobierno, éste tiene la facultad de disolver al órgano legislativo.<sup>229</sup> Entonces en ese régimen político hay un sano equilibrio entre las funciones del Estado y como ya lo desarrollamos en el primer capítulo, la disolución es una institución equilibrante del poder.

---

<sup>228</sup> *Ibíd.*, 49-50.

<sup>229</sup> Jean Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos* (Barcelona: Editorial Blume, 1981), 69.

En un sistema presidencial como el ecuatoriano, las Funciones Legislativa y Ejecutiva tienen un catálogo de facultades y atribuciones determinadas por la Constitución de la República. Es así que la Asamblea Nacional tiene como tarea primordial el legislar y fiscalizar, mientras que el Presidente de la República, quien encabeza la Función Ejecutiva, tiene como rol fundamental la administración y gobierno del Estado.

Hay que indicar que estas funciones del Estado no pueden actuar más allá de sus competencias constitucionales y legales, por lo que obligatoriamente deben controlarse, de allí nace el control político tan necesario para contener al poder estatal. A la par entre ambas funciones estatales se presentan un conjunto de mecanismos de control interorgánicos, que los obliga a controlarse mutuamente, tal es el caso del rol del Presidente de la República como colegislador a través de las objeciones a las leyes expedidas por la Asamblea y la iniciativa legislativa que tiene en diversas áreas. A su vez la Constitución del Ecuador reconoce a la Asamblea Nacional diversos mecanismos de control a la Función Ejecutiva, como es el caso de la fiscalización a través de los pedidos de información –artículo 120 numeral 9<sup>230</sup>– y del juicio político –artículos 129 y 131<sup>231</sup>–. Además la Carta Fundamental le otorgó la posibilidad de destituir al Presidente de la República de conformidad al artículo 130 de la misma.<sup>232</sup>

El control es una de las tareas fundamentales de todo ente legislativo, por ello, Nestor Pedro Sagués da dos razones técnicas para hacerlo, la primera es “[...] el *control para el equilibrio*, ya que si un país adopta el sistema de división de los poderes, un presupuesto de esa división es una relativa paridad o equilibrio de ellos que sólo se obtendrá con actos de mutua vigilancia y fiscalización”.<sup>233</sup> La segunda, es el control para la responsabilidad, por la cual “[...] si se quiere un gobierno responsable, hay que vigilarlo. Sin inspección no puede haber responsabilidad sino impunidad”.<sup>234</sup>

El Presidente a más de su rol de colegislador, tiene otras facultades como: iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley en la Asamblea

---

<sup>230</sup> Constitución del Ecuador, [2008], art. 120 num. 9, 29.

<sup>231</sup> *Ibíd.*, arts. 129 y 131, 30.

<sup>232</sup> *Ibíd.*, art. 130.

<sup>233</sup> Nestor Pedro Sagués, “Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo”, en Comisión Andina de Juristas, *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento* (Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993), 72.

<sup>234</sup> *Ibíd.*

Nacional –artículo 147 numeral 11<sup>235</sup>–, convocar a la Asamblea a sesiones extraordinarias –artículo 147 numeral 15<sup>236</sup>–, y actualmente se le ha otorgado la posibilidad de disolver a la Asamblea Nacional.

La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la República en la legislación ecuatoriana forma parte del control político desde su materialización en la Constitución 2008. ¿Pero qué clase de control es? Para Karl Loewenstein que hace un importante estudio del control político, señala que la facultad de disolver al parlamento por parte del ejecutivo es un *medio de control autónomo* ya que está reservado a un detentador del poder, independientemente de los demás<sup>237</sup> Este criterio lo compartimos ya que la voluntad de disolver pertenece a la Función Ejecutiva de manera exclusiva y por ende autónoma.

En la misma senda, Diego Valadés establece una tipología de los controles. En relación a la disolución del parlamento como facultad del ejecutivo, la considera en primer lugar como un *control del poder unidireccional* debido a que es una decisión que sólo le compete al gobierno. En segundo lugar indica que la disolución es un *control organizativo* debido a que una vez decretada se afecta la vida del legislativo.<sup>238</sup> En relación a los efectos de la disolución, el autor señala que la disolución es un *control vinculatorio* ya que cambia o modifica la situación del órgano legislativo. Finalmente respecto a los destinatarios, Valadés indica que hay dos formas de control los generales y los singulares. Así, la disolución es considerada como un control general ya que surte efecto sobre la totalidad del órgano controlado.<sup>239</sup> Cómo se observa hay una verdadera clasificación de los controles y la disolución tiene ubicación primordial en la misma, gracias al poder otorgado a la Función Ejecutiva. Un poder que inadecuadamente utilizado puede ser devastador.

¿Qué sucede con la presencia de la disolución y el equilibrio del poder? Como ya lo determinamos, en el sistema parlamentario la disolución equilibra el poder. Ahora bien, en el sistema presidencial depende de las circunstancias y de la función que cumple. Así, en Perú, Venezuela y especialmente en Uruguay que han incorporado en sus constituciones elementos del sistema parlamentario que permiten un control al Ejecutivo, la incorporación de la disolución al parecer no

---

<sup>235</sup> Constitución del Ecuador, [2008] art. 147 num.11, 33.

<sup>236</sup> *Ibíd.*, art.147 num.15, 33.

<sup>237</sup> Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 70.

<sup>238</sup> Diego Valadés, *El control del poder* (Buenos Aires, Ediar, 2005) ,199-200.

<sup>239</sup> *Ibíd.*, 205.

desequilibraría drásticamente la configuración del poder, ya que los requisitos para ejecutarla resultan bastante inaplicables. Desde luego, que un uso inadecuado o una errada interpretación de la norma jurídica pretendiendo una disolución de hecho y ajena a la disposición constitucional si causaría impacto. En realidad en Latinoamérica de alguna u otra forma, gobiernos caudillistas y autoritarios han pretendido desembarazarse de las legislaturas por vías de hecho y así ha sucedido a lo largo de la historia republicana de estos países. Todo ello con el objeto de no contar con el órgano diseñado para controlar al poder ejecutivo, por ello ha sido muy común las clausuras de los legislativos, especialmente en el siglo XIX.

En la Constitución del Ecuador el artículo 130<sup>240</sup> incorporó la destitución del Presidente de la República. Conforme a esta disposición se puede destituir al primer mandatario por arrogación de funciones que no le competan constitucionalmente y por grave crisis política y conmoción interna. En el plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente en función de las pruebas de descargo presentadas por el Presidente de la República. Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. En caso de producirse la destitución, el Vicepresidente asume la Presidencia. Esta facultad la puede ejercer por una sola vez durante el período legislativo en los tres primeros años del mismo. Posteriormente se convoca a una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión del Presidente de la República tendrá lugar de acuerdo a lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral. Respecto a esta institución –como lo habíamos señalado anteriormente– los constituyentes indicaron que así como la Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República, se le otorgó al Primer Mandatario la posibilidad de disolverla, para de esta forma equilibrar el poder.

En relación a esta norma constitucional y cotejándola con la disolución, consideramos que no equilibra el poder, por cuanto en el artículo 130 de la Constitución de la República<sup>241</sup>, se establece un debido proceso para que el Presidente de la República, pueda defenderse de los cargos imputados, inclusive con la presentación de pruebas de descargo, aspecto no considerado en el caso de la

---

<sup>240</sup> Constitución del Ecuador, [2008] art. 130, 30.

<sup>241</sup> *Ibíd.*

disolución del legislativo, ya que el cuerpo legislativo no puede presentar ninguna prueba, no hay debido proceso y tampoco derecho a la defensa. Además, para proceder a la destitución del Presidente se requiere la voluntad de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, aspecto que es difícil de alcanzar. En cambio para disolver a la Asamblea, es un acto que solo le corresponde a la voluntad del Presidente de la República.

Un aspecto trascendental es que en el caso de la destitución del Presidente, la o el Vicepresidente es quien asume la Presidencia de la República, es decir el cargo no queda vacante, y la Función Ejecutiva prácticamente queda intacta; mientras que en el caso de la disolución de la Función Legislativa, esta desaparece durante un tiempo indeterminado, permaneciendo el Presidente en funciones hasta que se realicen elecciones. Esto demostraría que se normó para favorecer a la Función Ejecutiva y debilitar al legislativo, por ello consideramos que está equivocadamente denominada esta institución como “muerte cruzada”.

Respecto a la *muerte cruzada*, hay que indicar que esta denominación es una metáfora que se la utiliza para describir generalmente a la facultad del Presidente de la República de disolver a la Asamblea Nacional, y la denominan así, debido al criterio que una vez decretada la disolución, en días posteriores se convocan a elecciones tanto presidenciales como legislativas, es decir ambos actores políticos ponen a disposición su cargo. Por lo que la muerte cruzada significaría la terminación de los cargos para el cual fueron electos los legisladores y el Presidente de la República. La metáfora ha sido ampliamente utilizada por juristas, políticos y comunicadores, sin embargo, a nuestro modo de ver constituye una expresión errada que más bien puede confundir a la ciudadanía.

Tomando a la muerte cruzada en su sentido figurado, ella supondría que ambos órganos estatales –tanto el ejecutivo como el legislativo– fenecen en el ejercicio de sus funciones. En realidad esto es una falacia, ya que una vez decretada la disolución del legislativo, el Presidente de la República permanece en funciones, con todas sus atribuciones constitucionales y con el agravante de dictar decretos leyes de urgencia económica, con lo cual suplantaría a la Función Legislativa durante el lapso comprendido entre la disolución y la posesión de los nuevos legisladores. En esta ruta se presenta una concentración del poder en manos del Presidente de la República. Entonces, el único ente que realmente termina con su vida jurídica es el legislativo.

En relación a los efectos de la muerte cruzada, Ramiro Ávila señala que el peso de la muerte es distinto, debido a que el único que en realidad se entierra es el legislativo, más el Presidente de la República permanece en funciones con un poder inmenso.<sup>242</sup> Entonces reiteramos que no existe tal muerte cruzada, ya que el Presidente de la República permanece en el poder con más fuerza que antes debido a la ausencia del órgano legislativo.

Por lo tanto, utilizar la denominación de muerte cruzada es confundir a la opinión pública. Desde luego esta metáfora se ha posicionado con criterio político y diversos actores la siguen utilizando para ejemplificar lo que sucedería con la disolución del legislativo. Con estos antecedentes, el término jurídico que más se adecuaría a esta figura es la cesación recíproca de funciones como lo ha denominado el Dr. Hernán Salgado.<sup>243</sup>

Volviendo al tema de la disolución y el equilibrio del poder, la implementación de la disolución en el Ecuador, en la forma en que se la efectuó no responde al equilibrio del poder, ya que la norma es deficiente en su diseño jurídico. De conformidad al artículo 148 de la Constitución, se observa que las causales son altamente subjetivas en beneficio exclusivo del Presidente, como ya fue explicado anteriormente. Además, el cuarto inciso señala que hasta la instalación de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. Esta situación desequilibra el poder, ya que con la disolución prevista en el caso ecuatoriano se está destruyendo al órgano legislativo y prácticamente a toda la Función Legislativa, ya que el Presidente puede dictar decretos-leyes de urgencia económica, previo dictamen de la Corte Constitucional, que como hemos dicho podría ser consecuente con el poder. Sin la presencia de la Función Legislativa durante un tiempo indeterminado el Presidente queda como legislador único y tampoco habría fiscalización ante la ausencia de su principal ente controlador. Este es un caso particular en el cual la Función Ejecutiva absorbe prácticamente todo el control político del país, en ausencia de un legislativo que queda vacante, lo que provoca más bien la concentración del poder y no el equilibrio.

---

<sup>242</sup> Ramiro Ávila, entrevista realizada por el autor en Quito, 24 de febrero de 2016.

<sup>243</sup> Hernán Salgado, *Efectos de la Muerte Cruzada*, entrevista en Radio Democracia, 2015, <<https://www.youtube.com/watch?v=ISOaibCT8cY>>.



Hernán Salgado refiriéndose a la separación de poderes y su relación con la disolución del legislativo, comenta que:

Otros creen que la disolución del Congreso contribuye a la separación de poderes en el sistema presidencial, lo cual es paradójico, pues implica todo lo contrario, se trata de una intervención o intromisión del Ejecutivo en el órgano legislativo. Más aún si ambos proceden de elección popular, no debería haber lugar a la disolución. En cambio si contribuiría a la preminencia del Presidente de la República, la disolución sería un arma en beneficio del Ejecutivo.<sup>244</sup>

En el Ecuador tanto el legislativo como el ejecutivo provienen de elección popular, aspecto que les otorga la legitimidad necesaria para que cumplan con las atribuciones constitucionales, a más de ello deben cumplir su tarea en el marco señalado en el ordenamiento jurídico, guardando la independencia necesaria, aspecto que en muchas de las ocasiones no se logra por la injerencia de un poder respecto al otro.

Hay que agregar que la disolución por voluntad del Presidente de la República como está diseñada en nuestro marco constitucional, siempre será una amenaza latente en contra del legislativo, por cuanto –como ya lo señalamos anteriormente– es una verdadera “espada de Damocles” que en cualquier momento la pueda activar el ejecutivo. En nuestro país desde el año 2008 el Presidente Rafael Correa, ha amenazado en activar la mal denominada *muerte cruzada*, en varias oportunidades. Diario El Comercio recogió seis momentos en que Correa pretendió utilizar la disolución. El primero, en mayo de 2010, cuando el Presidente señaló que la disolución podía resolver las diferencias políticas. El segundo, en julio de 2010 cuando la mayoría gubernamental estaba en peligro para la aprobación de leyes. El tercero, en septiembre de 2010, posterior al veto a la Ley de Servicio Público en donde el bloque gubernamental demostró que estaba dividido en la votación de esa ley, aquí tal vez, fue la época en que más se habló de la disolución de la Asamblea Nacional. El cuarto, en octubre de 2010, luego del denominado 30 de Septiembre. El quinto, en julio de 2011, cuando el Presidente de la República señaló que utilizaría la muerte cruzada ya que la Asamblea se demoró en postular a su delegado al Consejo de la Judicatura. El sexto en julio de 2011, ya que el Gobierno perdía la mayoría en

---

<sup>244</sup> Hernán Salgado, “La Hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el Mito y la realidad,” en Cecilia Mora-Donatto, coord., *Relaciones entre Gobierno y Congreso* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002), 553.

la Asamblea Nacional y necesitaba conformar una mayoría parlamentaria.<sup>245</sup> Posteriormente a fines de 2015 también el Presidente Correa ha indicado que en el caso que el próximo Presidente sea de Alianza País y tenga un legislativo desfavorable, éste tranquilamente podría disolver a la legislatura adversa y obtener una mayoría favorable.<sup>246</sup> Esta antelación de una supuesta disolución en el caso de una derrota parlamentaria en el año 2017, es algo que todavía deberá observarse, criterio compartido por Ramiro Ávila.<sup>247</sup> Además nos parece un despropósito este tipo de especulaciones, y sobre todo la amenaza anticipada en contra de la Función Legislativa que ha sido una constante bajo el mandato del actual Presidente.<sup>248</sup>

Es evidente que con la amenaza o ejecución de la disolución en contra del órgano legislativo se conculcaría el principio de separación de las funciones del Estado. Respecto a esta temática Sartori indica que:

[...] con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Éste es de hecho el caso de los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales. Pero, ¿qué pasa si se le otorga tal poder al presidente? ¿Constituye esto una violación del principio de separación? Sí, aunque yo me inclino a considerar el poder de disolución del Parlamento como una *anomalía* que no transforma –si se aplican mis tres criterios definitorios– a un sistema presidencial en otro diferente.<sup>249</sup> (El énfasis es mío)

En el Ecuador, si bien es cierto que durante algunas décadas especialmente desde el retorno a la democracia, soportó una intensa pugna de poderes, en la que claramente el legislativo tuvo gran parte de responsabilidad, llevando incluso al

---

<sup>245</sup> Ana María Carvajal, “La muerte cruzada neutraliza transitoria de Correa”, El Comercio, 14 de diciembre de 2015, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/muertecruzada-reeleccion-asamblea-enmiendas-rafaelcorrea.html>>.

<sup>246</sup> Diario La Hora, “Oposición llama a resistir por amenaza de muerte cruzada”, La Hora, 13 de diciembre de 2015, <<http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101894323#.V0uSLeT3jAo>>.

<sup>247</sup> Ramiro Ávila, entrevista realizada por el autor en Quito, 24 de febrero de 2016.

<sup>248</sup> Al respecto, véanse algunos de los enlaces en donde el Presidente de la República ha amenazado con disolver a la Asamblea Nacional: El Universo, “Correa: Vamos a la muerte cruzada y los volveremos a derrotar”, el Comercio, 26 de julio de 2010, <<http://www.eluniverso.com/2011/07/17/1/1355/presidente-amenaza-otra-vez-aplicar-muerte-cruzada.html>>. El Diario, “Muerte Cruzada enviaría a casa a los asambleístas”, el Diario, 29 de septiembre de 2010, <<http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/167386-muerte-cruzada-enviaria-a-casa-a-los-asambleistas/>>. El Comercio, “Correa retoma la opción de la muerte cruzada”, el Comercio, 16 de julio de 2011, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-retoma-opcion-de-muerte.html>>. El Comercio, “Correa advierte de nuevo muerte cruzada ante posible boicot de la oposición”, el Comercio, 30 de julio de 2011, <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/correa-advierte-de-nuevo-muerte.html>>.

<sup>249</sup> Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, 102.

derrocamiento de tres presidentes, no se justificaría la inclusión de esta institución. Cuando revisamos las actas de la Constituyente realizada en Montecristi advertimos que los asambleístas desconocían la figura que estaba en discusión, e incluso así lo reconocieron algunos como Pablo Lucio Paredes.<sup>250</sup> La bancada de Gobierno tampoco aportó con criterios técnico-jurídicos de lo que estaba haciendo, aunque ellos consideraban que con la disolución se equilibraba el poder. Esto da como resultado que esta institución no tuvo el estudio, la investigación y el análisis necesario para incorporarla en nuestro ordenamiento jurídico.

La Constitución del Ecuador posiblemente para dar solución a los problemas que ha soportado la democracia incorporó la disolución, pero lejos de solucionarlos, los podría intensificar, debido a que darle más facultades al Presidente de la República, no equilibra el poder, más bien lo desequilibra ya que emitiendo un decreto de disolución se destruirá la institución representativa de la democracia, que no es otra que la Asamblea, o por lo menos mediante la constante amenaza de disolución, se tendría una Asamblea subordinada al Poder Ejecutivo. Por lo expuesto, Julio César Trujillo califica de ingenua<sup>251</sup> la intención de mantener el equilibrio de poderes mediante esta institución. Si lo que se pretendía era equilibrar el poder se podía haber incorporado otras figuras del sistema parlamentario como el voto de confianza y la moción de censura, y además redactar y diseñar otra norma respecto a la disolución muy diversa a la que actualmente tenemos en el constitucionalismo ecuatoriano que sin duda da una inadecuada preminencia a la Función Ejecutiva.

A nuestro modo de ver la incorporación de la disolución del legislativo en el ordenamiento jurídico del Ecuador, responde a un momento político, la Constituyente 2007-2008, que tuvo como consecuencia el incremento desmedido de los poderes del Presidente de la República que lejos de buscar el equilibrio del poder lo ha fortalecido. En nuestro criterio, la disolución de la Asamblea en nuestro país, no constituiría un mecanismo de control político –pese a que doctrinariamente ha sido calificado como tal– ya que si es ejecutada por el Presidente de la República, mediante la invocación de causales subjetivas, más bien acaba con el control político que hace la Función Legislativa a la Función Ejecutiva, la cual –como hemos visto–

---

<sup>250</sup> Ecuador, Asamblea Constituyente, debate en el Pleno, *Acta No. 071*, 28 de junio de 2008, 71.

<sup>251</sup> Julio César Trujillo, *Constitucionalismo Contemporáneo* (Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2013), 241.

permanece intacta. En este sentido, indudablemente la disolución en manos del primer mandatario abona para que se den excesos en el poder ejecutivo.

## **2.7. La disolución del legislativo cómo una expresión de democracia**

Una de las características fundamentales de la disolución del órgano legislativo en el sistema parlamentario es que una vez decretada se convoca a elecciones. En el Ecuador de igual manera, una vez que el Presidente de la República la decreta, está obligado a llamar a elecciones para formar un nuevo ente legislativo y poner a consideración del pueblo también su cargo; así lo determina el artículo 148 de la Constitución del Ecuador.<sup>252</sup> Entonces un aspecto positivo de la disolución – fundamentalmente en el régimen parlamentario– es la consulta al pueblo, ya que mediante elecciones para asambleístas y Presidente de la República, el cuerpo electoral está en capacidad de expresarse y señalar la ruta que debe tomar la nación. Es decir, el pueblo decidirá si mantiene en el órgano legislativo una mayoría a favor del Gobierno –en caso de existir– o en el evento contrario, puede formar una nueva mayoría que inclusive sea adversa al régimen de turno.

En el sistema parlamentario, la disolución cumple un rol fundamental y es considerada como una institución que robustece la democracia, en este sentido Carré de Malberg señala “[...] la disolución desempeña un papel análogo al del referéndum; resulta aquí esencialmente un procedimiento de consulta popular que permite comprobar si las voluntades expresadas por la Cámara disuelta están realmente acordes con las del cuerpo electoral [...]”.<sup>253</sup>

Como observamos en párrafos anteriores de este trabajo académico, el pueblo se convierte en árbitro de las posibles desavenencias o pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, de allí la importancia de esta institución, como un medio de expresión para canalizar la democracia, aspecto incuestionable en el régimen parlamentario.

Para abonar los criterios de formación democrática de esta institución, Ramiro Ávila recuerda que en el Ecuador, la Constitución 2008 provino de una Asamblea Constituyente cuyos miembros fueron elegidos democráticamente, y después se dio un referéndum aprobatorio en el cual el pueblo se pronunció aprobando las

---

<sup>252</sup> Constitución del Ecuador, [2008] art. 148.

<sup>253</sup> Carré de Malberg, *Teoría General*, 1066.

disposiciones, incluido esta institución jurídica, por lo que el origen de la norma tiene legitimidad democrática.<sup>254</sup>

Por otro lado, hay que advertir que en la forma cómo se diseñó la disolución en el Ecuador, se podría afectar a los más sensibles resortes de la democracia. Es verdad que de conformidad al artículo 148 de la Constitución<sup>255</sup>, el pueblo es quien debe otorgar legitimidad al ejecutivo o legislativo, mediante las elecciones. No obstante, la desaparición de la Asamblea Nacional lesionaría a la democracia ecuatoriana ya que no existiría dicha Función. En este sentido podría ser peligroso que un Presidente de la República tenga facultades legislativas extraordinarias. Como bien lo señala Nogueira Alcalá: “Los sistemas democráticos son la expresión político-institucional de una convivencia, de un estilo de vida y un ideal democrático [...]”.<sup>256</sup> Esto significa que la institucionalidad quedaría afectada sin la presencia del órgano legislativo, quedando en posición preminente el ejecutivo el cual podría seguir dictando decretos- leyes en ausencia del legislativo.

Creemos que en un sistema presidencial se lesiona la democracia, sin la presencia de la Función Legislativa, ya que con su desaparición se produce un quiebre institucional, impropio de un régimen democrático presidencial. En este aspecto concordamos con lo expresado con Berlín Valenzuela cuando indica: “El parlamento constituye, indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política”.<sup>257</sup> Es claro que con la inexistencia del legislativo como producto de la disolución, se evapora una de las variables de la democracia, y si carecemos de esta variable, indudablemente la democracia se encuentra seriamente averiada.

Además, en un sistema presidencial como el nuestro, la ausencia del legislativo podría provocar que la democracia sea sustituida por la *autocracia*, en la que el Presidente de la República se convierta en el único detentador del poder, y que como hemos señalado, se envista de las facultades inclusive de legislar, aspecto que deforma el sistema democrático imperante en el país. En el mismo sentido Hernán

---

<sup>254</sup> Ramiro Ávila, entrevista realizada por el autor, Quito, 24 de febrero de 2016.

<sup>255</sup> *Ibíd.*

<sup>256</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos Contemporáneos*, 63.

<sup>257</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 13.

Salgado indica: “[...] que el poder político debe estar distribuido nunca concentrado porque la Historia demuestra que ese es el camino que toman los regímenes totalitarios”.<sup>258</sup> Entonces, como lo señalamos en este mismo párrafo, puede suceder que en el momento en que se decreta una disolución en nuestro país, la democracia sea en verdad suplantada por la autocracia. Situación en la cual la voluntad de una sola autoridad se impone, en este caso, la voluntad del Presidente de la República que sin la existencia del órgano diseñado para controlar al poder ejecutivo le otorgaría un gran poder que podría tener consecuencias funestas para el sistema democrático del país. Esto es así, porque nos encontraríamos ante una situación que se asemejaría al Estado absolutista propio del Antiguo Régimen o por lo menos al despotismo ilustrado, siendo un evidente retroceso que no se compadece con la actual realidad de los estados democráticos que ponderan los derechos de las personas y fundamentalmente la convivencia en democracia.

Por otra parte, al ser la Asamblea Nacional el órgano que representa a las diversas tendencias ideológicas del país fundamentalmente a partidos y movimientos políticos, sin duda es un ente que canaliza el pluralismo democrático, en cuyo caso una disolución dejaría sin ese escenario de contradicción tan necesario para el correcto desempeño de la democracia. Sin dudas, el legislativo es el órgano de representación propio de los estados democráticos, y surge como una expresión de la soberanía del pueblo, siendo evidente que su integración es producto de diversas tendencias democrática y precisamente surgió como una medida para contener al monarca o al detentador del poder de turno. Con la disolución del legislativo, tal como ha sido implantada en un sistema presidencial como el nuestro, significaría un retroceso histórico en el cual sólo la voz del detentador del poder ejecutivo se haría escuchar. Entonces sin pluralismo democrático, sin las garantías necesarias para que los actores políticos puedan ejercer la oposición y sin mecanismos de control político, la disolución abona para la desarticulación del sistema democrático de nuestro país.

Para la tranquilidad y vida democrática del país, lo mejor sería no utilizar esta figura jurídica, tal como lo advirtieron algunos constituyentes en Montecristi. Y en el evento de presentarse inestabilidad política o una pugna de poderes en el país, lo

---

<sup>258</sup> Hernán Salgado Pesantes, *La hipertrofia del sistema presidencial*, <[http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3](http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3)>.

mejor es dialogar entre las funciones del Estado, convivir de manera racional y pacífica, llegar a acuerdos que permitan sostener la institucionalidad y la democracia en el país, procesar las diferencias en el marco del respeto mutuo entre las funciones estatales. De esta forma estaríamos deteniendo la aplicación de un mecanismo como la disolución que tal como en la actualidad está diseñada, podría quebrantar o deformar al sistema presidencial ecuatoriano.

## **2.8. La disolución cómo un síntoma de hiperpresidencialismo**

Los países latinoamericanos escogieron como su sistema político al presidencial, sin embargo, varios tratadistas advierten que en algunos de ellos lo que verdaderamente existe es el denominado *presidencialismo*, que a criterio de Maurice Duverger es “[...] una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente; de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente [...]”<sup>259</sup>

Históricamente en América Latina se ha presentado una tendencia a fortalecer las facultades del Presidente de la República y darle una primacía respecto a otras instituciones del Estado. Esta tendencia se ha intensificado en algunos países como el nuestro, y en la actualidad “[...] el Ejecutivo presidencial de naturaleza fuerte es auspiciado incluso desde la propia Constitución y es revestido de mayores atribuciones, lo cual contribuye a un fortalecimiento que debilita particularmente al Legislativo como a los órganos jurisdiccionales [...] Este fenómeno jurídico-político se llama “hiperpresidencialismo”.”<sup>260</sup>

El denominado hiperpresidencialismo se enriquece con una serie de condiciones como: “[...] una cuantificación importante de poderes presidenciales, una mayoría favorable al presidente dentro del Congreso y además un gran apoyo de parte del pueblo”.<sup>261</sup> Entonces la principal característica del hiperpresidencialismo es el incremento de los poderes presidenciales que regularmente se lo efectúa mediante la implementación de procesos constituyentes y reformas constitucionales. En el

---

<sup>259</sup> Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (Barcelona: Ediciones Ariel, 1970), 213.

<sup>260</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 102.

<sup>261</sup> Pablo Valdivieso Kastner y Luis Fernando Rivera, “Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008)”, en *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ensayos en honor al Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015), 145.

Ecuador así sucedió con la expedición de la Constitución de 2008, donde fueron reforzadas las atribuciones y facultades del primer mandatario.

Ramiro Ávila, tomando en consideración la Constitución de Ecuador de 2008, señala como características del hiperpresidencialismo, entre otras, las siguientes: disolución de la Asamblea, expedición de decretos leyes en caso de disolución, facultad reglamentaria, expedición de decretos, en proyectos urgentes económicos si no se los aprueba en el tiempo determinado se convierte en ley, convocatoria a referéndum y a consulta popular para reformar la Carta Fundamental, vetos totales o parciales a leyes expedidas por la Asamblea, formulación del Plan Nacional de Desarrollo y presupuesto general del Estado al que el legislativo solo puede observar, dirección de la política monetaria y bancaria; y explotación de recursos naturales.<sup>262</sup> Lo indicado es sin duda un abanico de atribuciones y facultades del primer mandatario que iría en desmedro del resto de funciones del Estado, ya que concentra un poder que no lo tiene ninguna otra función del Estado, por ello “[...] la función ejecutiva ejerce mucho poder y tiene la última palabra en el sistema político [...]”<sup>263</sup> Esto configura plenamente el hiperpresidencialismo en nuestra Constitución.

Para contribuir a ese reforzamiento y ampliar el arsenal de atribuciones presidenciales, observamos que los constituyentes ecuatorianos otorgaron al Presidente de la República, la facultad de disolución de la Asamblea Nacional, lo que provocaría que esta autoridad tenga preminencia frente al órgano legislativo. Este aspecto, concomitantemente con el desmantelamiento de algunas atribuciones del legislativo, ha posibilitado que el ejecutivo se constituya en la función más poderosa del Estado. Así, en el constitucionalismo ecuatoriano “[...] se busca retirar del Legislativo los nombramientos de los funcionarios más importantes que legitiman su designación al ser elegidos por los congresos o asambleas [...] Tales nombramientos se los pone o bien en el ejecutivo presidencial o en otro organismo dependiente de éste”.<sup>264</sup> De igual manera Ramiro Ávila criticando el fortalecimiento del Presidente señala que:

Uno de los mayores problemas no superados por la Constitución de 2008, y que se viene arrastrando desde la primera Constitución en el Ecuador, es el fortalecimiento

---

<sup>262</sup> Ramiro Ávila, “La alternativa al hiperpresidencialismo en un Estado plurinacional” en *El Silencio ante un atropello es imposible* (Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2012), 38-9.

<sup>263</sup> *Ibíd.*, 39.

<sup>264</sup> Salgado, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 110.



del presidencialismo. Parecería que las Constituciones siempre estuvieron realizadas y promovidas bajo la sombra del personaje histórico del momento y que no han permitido el fortalecimiento de una democracia más participativa y una auténtica división y control de poderes.<sup>265</sup>

Sin lugar a dudas un presidencialismo reforzado no va a permitir que se presente una democracia participativa, donde el soberano, que no es otro que el pueblo, sea un actor fundamental en la construcción del país. El hiperpresidencialismo afecta notablemente al principio de separación de funciones del Estado debido a la gran preponderancia del ejecutivo frente a las otras funciones, y esto trae como consecuencia un desequilibrio del poder en beneficio de la mencionada función. Esto lo recalca Hernán Salgado cuando señala: “[...] el marcado desequilibrio de poderes que ocasiona el hiperpresidencialismo trae diversas consecuencias, quizá la mayor sea la anulación del control político que ejerce la Función Legislativa [...]”.<sup>266</sup> Peor aún, en el caso ecuatoriano, a lo largo de su historia república los detentadores del poder ejecutivo precisamente han pretendido terminar con la vida jurídica de los legislativos, por ello, la gran cantidad de clausuras del órgano legislativo que se han presentado, clausuras que se constituyeron en vías de hecho al margen de toda norma constitucional o legal. Ya observamos en los antecedentes de la disolución, cómo incluso Presidentes constitucionales pretendieron introducir la disolución a nuestro ordenamiento jurídico. Entonces ha existido la idea de que el Presidente de la República tendría la última palabra en las decisiones del poder, sin que se inmiscuyan otros órganos, especialmente los de representación como el legislativo. Con este horizonte la Constitución del Ecuador ha permitido que el poder político pueda ser asumido por el Presidente de la República, quien se encuentra más fortalecido que nunca con la facultad de disolver a la legislatura.

Igualmente, Humberto Nogueira Alcalá advierte los peligros del presidencialismo autoritario practicado en América Latina unido al poder de disolución:

Los presidencialismos autoritarios de América Latina se caracterizan, esencialmente, por quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia

---

<sup>265</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008*, (Quito: Abya-Yala, 2011), 115.

<sup>266</sup> Hernán Salgado, La hipertrofia del sistema presidencial, <[http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3](http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3)>.

jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello garantizaba el principio de separación orgánica de los poderes del Estado obligándoles al entendimiento, dentro de la libertad y autonomía garantizadas por su independencia jurídica recíproca.

Al quebrarse este principio, sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole la posibilidad de disolver el Parlamento, desconoce la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo.<sup>267</sup>

Como vemos con el hiperpresidencialismo se abona para que el Presidente de la República tenga supremacía frente al resto de funciones del Estado, y con la amenaza o aplicación de la disolución puede convertir al legislativo en un ente subordinado al carecer de instrumentos eficaces de control respecto al Poder Ejecutivo. A fin de contrarrestar este desequilibrio es necesario fortalecer al ente legislativo mediante la instauración de mecanismos eficaces de control para de esta forma equilibrar su poder frente al Ejecutivo.

Cómo se ha observado en este capítulo, la disolución del legislativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano surgió como una propuesta del expresidente Jaime Roldós Aguilera, en su enfrentamiento con la Cámara Nacional de Representantes. Posteriormente, transcurrieron varios años hasta que se la materializó en la Constitución de 2008. En este sentido, de manera analítica se deberá ir evaluando a esta institución a fin de observar que aportes puede brindar al sistema presidencial, a la democracia y a la participación ciudadana. Entonces, habrá que determinar si en el futuro el país tomará la decisión de mantenerla en nuestro ordenamiento jurídico o en caso contrario, deberá ser suprimida del texto constitucional por la serie de reparos que esta figura tiene para el equilibrio de poderes y la democracia. Hasta la presente fecha la disolución únicamente ha actuado como una amenaza por parte del primer mandatario en contra del órgano legislativo, aspecto indeseable en un Estado que se considera de derechos y justicia.

---

<sup>267</sup> Nogueira Alcalá, *Regímenes Políticos*, 219.

## Conclusiones

Como se ha observado en la investigación realizada, la disolución del legislativo es uno de los más importantes mecanismos de control en el sistema parlamentario, siendo considerado un aspecto fundamental para el funcionamiento de este régimen. Es así que su principal objetivo es equilibrar el poder entre las funciones ejecutiva y legislativa, ya que si el órgano legislativo tiene en sus manos la moción de censura para derribar al Gobierno, el ejecutivo dispone de la disolución para contrarrestar una mayoría parlamentaria que se encuentra en desacuerdo.

En la investigación también se determinó que, la disolución del legislativo no es una institución jurídica exclusiva del sistema parlamentario, ya que por diversas circunstancias ha llegado a varios países que tienen un régimen presidencial, siendo una gran excepción en este sistema, por los reparos que se ha puesto a esta institución.

De igual manera, es evidente que el constitucionalismo ecuatoriano no fue el creador o productor de esta figura jurídica, ya que se receptó esta institución, luego de un largo recorrido que empezó en Inglaterra y transitó en países como Francia y España, afincándose en países que tienen como punto medular el régimen parlamentario; posteriormente transitó en algunos países regidos por el sistema presidencialista para luego llegar al constitucionalismo latinoamericano.

En la investigación se determinó que, en Latinoamérica, fue la Constitución paraguaya una de las primeras que consideró la disolución del órgano legislativo durante el Gobierno de Alfredo Stroessner, sin embargo, se debe tomar en cuenta que hasta la presente fecha, no se ha ejecutado la disolución en los países latinoamericanos de acuerdo a su marco constitucional. Lo que sí se ha dado de manera ocasional, son clausuras de los respectivos congresos cuando primordialmente han existido, de por medio, golpes de Estado.

También se observó en este trabajo, que en el Ecuador durante varias décadas se buscaban mecanismos que permitan a la Función Ejecutiva sortear la pugna de poderes con el legislativo y lograr estabilidad en su administración. Así, en los gobiernos de Roldós y Durán Ballén se intentó mediante reforma constitucional y consulta popular, respectivamente, incorporar a la disolución del legislativo. Aspecto que no ocurrió y a nuestro modo de ver fue positivo que no se incorpore tal

institución ya que existía un gran desconocimiento de los alcances de esta institución jurídica. En este sentido, es muy inconveniente que las instituciones jurídicas sean sometidas a los vaivenes de la manipulación política.

Se entendió en la elaboración de este trabajo que uno de los aspectos característicos de la disolución del legislativo en el sistema parlamentario, es aquella facultad de equilibrar el poder como contrapartida a la moción de censura. Aparentemente, con ese mismo propósito, los asambleístas constituyentes pertenecientes a la mayoría gubernamental, insertaron esa figura para supuestamente equilibrar el poder, ya que —según ellos— si la Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República, a su vez, el primer mandatario puede disolver al legislativo. Esta búsqueda del equilibrio de los poderes estuvo marcada previamente por la gran inestabilidad que existió en la democracia ecuatoriana durante algunas décadas, lo que propició la ingobernabilidad, la pugna de poderes y la confrontación política. Entonces, algunos actores políticos buscaron mecanismos para equilibrar las funciones del Estado, ya que en un régimen presidencial de separación de las funciones del Estado, no debería existir la preminencia de una función respecto a la otra. En esta senda, los constituyentes justificaron la implementación de la disolución del órgano legislativo como una facultad del Presidente de la República, advirtiendo de antemano, que ojalá esta figura jurídica nunca se ejecute en Ecuador debido a la gravedad que reviste, lo que demuestra que los asambleístas gubernamentales tenían claras preocupaciones de los peligros de esta institución para la democracia y el equilibrio de poderes.

Está claro que si los miembros de la Asamblea Constituyente 2007-2008 sospechaban que esta figura jurídica podía causar serios problemas al sistema democrático ecuatoriano, era evidente que no debían insertarla en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, primó más el aspecto político para dar preminencia a la Función Ejecutiva en desmedro de las atribuciones y competencias de la Función Legislativa, lo que ha ocasionado un indudable desequilibrio del poder en favor del primer mandatario, factor que es un camino para la concentración del poder.

Como se observó en la investigación, uno de los aspectos sustanciales de la disolución en el sistema parlamentario, es su condición de ser un mecanismo democrático puesto a consideración del pueblo, ya que, si el ejecutivo se encuentra en una pugna de poderes o pierde la mayoría parlamentaria del legislativo, se

procede a disolverlo para que el arbitraje del pueblo, a través de elecciones, determine si concede la razón al partido de Gobierno o a otra fuerza política. Este aspecto constituye un importante mecanismo de democracia semidirecta con lo que el pueblo se convierte en árbitro de su propio destino. Por este motivo, la disolución en el régimen parlamentario ha gozado de amplia justificación. Sin embargo, es evidente que en el sistema presidencial donde prácticamente no ha sido utilizada esta institución jurídica y existe poco conocimiento de la utilidad de la misma, su ejecución significaría la desarticulación del sistema democrático y la preminencia del ejecutivo respecto a una debilitada Función Legislativa. Entonces la disolución en el sistema presidencial no es un mecanismo democrático que mejore la democracia de los países, ya que más bien intensifica el poder del Presidente de la República, lo cual pone en riesgo a la misma democracia.

De los países latinoamericanos que poseen la disolución, se considera que en Ecuador es donde se van a generar las mayores dificultades y peligros para la democracia y el equilibrio de poderes, debido a un deficiente diseño normativo. En la investigación se detectó que las causales de la disolución, constantes en el artículo 148 de la Constitución, son altamente subjetivas, lo que le otorga al Presidente de la República un gran poder para decretar la disolución cuando lo considere oportuno, todo ello en detrimento de la Función Legislativa. Igualmente, la norma dispone que, una vez disuelto el legislativo, el primer mandatario permanece en el poder con la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, siendo un aspecto totalmente injustificable, ya que invade las competencias y atribuciones propias de la Función Legislativa, lo que significa que el Presidente de la República asume la legislación del país con el agravante de que carecería de su principal ente de control. Con la ausencia del órgano legislativo es evidente que durante un largo período no habrá fiscalización, lo cual denigraría al régimen presidencial ecuatoriano, el cual, tiene como fundamento el control político que hace el legislativo al ejecutivo. Con ello el sistema de pesos y contrapesos propios de los gobiernos con separación de funciones del Estado queda desarticulado. A la par, la supresión del legislativo supondría que diversos actores políticos gubernamentales podrían actuar irresponsablemente sin el señalado control político por parte del órgano legislativo.

En la investigación también se observó que el principal problema que plantea la disolución del órgano legislativo es que el ejecutivo estaría absorbiendo

competencias que son propias de la Función Legislativa, lo que constituye una patología en el régimen presidencial ecuatoriano. El hecho —ya indicado— que el Presidente de la República permanezca en el poder con la facultad de dictar decretos leyes de urgencia económica, es un aspecto impropio del principio de separación de las funciones del Estado, que conllevaría una excesiva concentración del poder en manos de la Función Ejecutiva, lo cual, puede ser la senda para el establecimiento de gobiernos autoritarios, quienes siempre han buscado mecanismos para desembarazarse de los órganos de representación popular, en este caso del legislativo.

Creemos que en el supuesto que, en el Ecuador se decrete una disolución del legislativo por parte del primer mandatario, el país se vería abocado a un trance constitucional de graves repercusiones para el sistema democrático del país, que seguramente en vez de fortalecer la democracia se la lesionará con la ejecución de una institución impropia del sistema presidencial.

Consideramos que habría sido pertinente que, en la elaboración de la Constitución, los asambleístas constituyentes —si así lo habrían considerado— hubieran insertado mecanismos de solución de conflictos entre las funciones del Estado, que sean alternativos a la disolución de la Asamblea, ya que estas instituciones jurídicas, por la gravedad que revisten, no deberían ser utilizadas. Bien podría haberse diseñado algún organismo que esté conformado por los Presidentes de cada una de las funciones del Estado, y que tendría como misión exclusiva desactivar las posibles pugnas de poderes o superar las crisis políticas que se presenten en Ecuador. No consideramos que una democracia, que debe ser fortalecida como la ecuatoriana, se sostenga en amenazas constitucionales o posibles quiebres de la institucionalidad, como podría presentarse con la disolución del legislativo.

Por otra parte, la investigación también determinó que la estructura de la actual Constitución sin duda ha fortalecido y reforzado las funciones y atribuciones del Presidente de la República; lo que, unido a la facultad de disolver, podría darle una preminencia respecto de las otras funciones del Estado, muy especialmente frente a la Función Legislativa, ente controlador del Ejecutivo, a la que podría subordinar bajo amenaza de disolución. La presencia de la disolución en la Constitución, como facultad presidencial, actúa como una espada de Damocles en contra de la Asamblea Nacional, ya que la amenaza de aplicarla en cualquier momento la subordina a la Función Ejecutiva.

Se determinó también en la investigación, que con la disolución del legislativo, se elimina el órgano que representa a la soberanía popular, ya que en el seno del mismo concurren todas las tendencias políticas, siendo el más importante escenario del debate político. Por lo que, suprimiendo a la Función Legislativa el país no podrá escuchar las opiniones y debates de las diversas organizaciones políticas, lo cual es esencial en una democracia participativa.

Consideramos que, en el supuesto no consentido que se mantenga esta institución en el constitucionalismo ecuatoriano, se deberían tomar algunas medidas inmediatas como: fortalecer a la Función Legislativa, insertando mecanismos eficaces de control político al Ejecutivo, se deberían eliminar las causales previstas en el artículo 148 de la Constitución que tienden a la discrecionalidad. Igualmente, se debería reformar la citada norma para el caso en que, una vez decretada la disolución de la Asamblea Nacional, se principalice a los asambleístas suplentes, quienes asumirían la titularidad del cargo, lo que permitiría contar con un órgano legislativo que no quede vacante y que cumpla sus funciones en el marco de la Constitución. Igualmente, el Presidente de la República no debería permanecer en el cargo siendo necesario que salga automáticamente del poder, para que asuma esa función el Vicepresidente de la República. Además de lo recomendado, se debería suprimir la facultad de dictar decretos-leyes de urgencia económica por parte del Presidente de la República en el evento de una disolución, ya que es inconveniente para el equilibrio de poderes y la separación de las funciones del Estado.

Realmente hay que considerar que la disolución del órgano legislativo en el sistema presidencial constituye en un objeto extraño a este régimen, ya que del estudio efectuado se observó que ningún país en Latinoamérica la ha utilizado. Esto significa que la disolución está allí con el único objeto de incomodar y someter al legislativo y a la par incrementar los poderes presidenciales.

Compartiendo la opinión de Sartori —citado anteriormente—, que en un sistema presidencial resulta una anomalía la implantación de la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República. Es evidente que la disolución en el sistema parlamentario tiene un propósito claro que es equilibrar el poder, aquello no ocurre en el régimen presidencial, en donde el Presidente de la República posee una amplia gama de atribuciones y facultades que de hecho dan primacía a la Función Ejecutiva. Sumar al primer mandatario la facultad de disolver a la legislatura, es un hecho que ciertamente va a desequilibrar la configuración del

poder en favor de la Función Ejecutiva, lo cual desmerece la incorporación de esta figura en un sistema presidencial como el ecuatoriano.

Otro aspecto destacado de la investigación es que la disolución del legislativo como facultad del Presidente de la República no es una figura que revitalice la democracia de nuestro país, y que de alguna manera fortalezca los derechos políticos de las personas. Al contrario, se considera que con la presencia de esta institución jurídica en nuestro marco constitucional constituye el camino de los gobiernos autocráticos, en los que la voluntad de una persona es la única que tiene legitimidad. Por ello, la disolución del legislativo en el Ecuador de ninguna manera debe ser considerada como un mecanismo de democracia semidirecta.

Finalmente, con todos los criterios ya indicados en este trabajo académico, fundamentalmente por el hecho que la disolución en nuestro sistema presidencial no cumple el cometido que si lo realiza en el sistema parlamentario, que es una institución que ha sido mal diseñada por los constituyentes, que de ninguna forma equilibra los poderes del Estado, que no mejora la democracia sino más bien constituye el camino para la autocracia y el totalitarismo, que es un arma política que incrementa los poderes del Presidente de la República quien puede legislar en ausencia del legislativo y que su ejecución significaría lesionar gravemente el principios de separación de las funciones del Estado, se considera que la disolución del órgano legislativo como facultad del Presidente de la República debe ser suprimida de nuestro ordenamiento jurídico



## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos S.A, 1999.
- Ackerman, Bruce. *La nueva división de poderes*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Alonso de Antonio, José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio. *Derecho Parlamentario*. Barcelona: José M. Bosch, 2000.
- Andrade, Santiago, edit. *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Andrade, Santiago. *La Estructura Constitucional del Estado Ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2004.
- Ávila, Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 2011.
- Ávila, Ramiro y Enrique Ayala. *El Silencio ante un atropello es imposible. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Julio César Trujillo*. Vol. 32. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.
- Baca Olamendi, Laura, edit. *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley, 2006.
- Badía, Juan Ferrando. *Regímenes Políticos Actuales*. Madrid: Tecnos, 1995.
- Banegas, Mónica. “La Muerte Cruzada en el Nuevo Texto Constitucional, Relaciones Ejecutivo-Legislativo”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014.
- Bar Cendón, Antonio. *La Disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional Español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989.
- Bayón y Chacón, Gaspar. *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Diccionario de Términos Jurídicos*. México: Cámara de Diputados, 1998.
- Biscaretti di Rufia, Paolo. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1973.

- Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bonilla, Daniel, edit. *Teoría del Derecho y trasplantes jurídicos*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2000.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. por José Fernández. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Tomo II. H-Z. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Borja y Borja, Ramiro. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Quito: Editorial Pedro Jorge Vera, 2007.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo I. A-D. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1976.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo III. D-E. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo VIII. Buenos Aires: S.R.L. 2008.
- Carpizo, Jorge. *Concepto de Democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo Veinticinco Editores, 1985.
- Carré de Malberg, Raymond. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Castán Tobeñas, José, et al. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000.
- Colliard, Jean Claude. *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*. Barcelona: Editorial Blume, 1981.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. [2008] Registro Oficial No. 449 20 de octubre de 2008.
- Corporación de Estudios y Publicaciones. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Derechos Humanos y Justicia Constitucional. Ensayos en honor al*

- Prof. Dr. Hernán Salgado Pesantes. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2015.
- Cuvi, Pablo. *Velasco Ibarra: el último caudillo de la oligarquía*. Quito: Eskeletra Editorial / Universidad Andina Simón Bolívar, 2007.
- D' Angelo Rodríguez, Aníbal. *Diccionario Político*. Buenos Aires: Claridad, 2004.
- De la Torre Espinosa, Carlos. *De Velasco a Correa: Insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2015.
- David, René. *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Madrid: Aguilar S.A., 1969.
- De Secondat, Charles Louis. *El Espíritu de las Leyes*. Bogotá: Universales, 2001.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.
- Echeverría, Julio. *La Democracia Bloqueada: Teoría y Crisis del Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Letras, 1999.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. En R O, Segundo Suplemento, No.52, Quito, 22 de octubre del 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. En R O, Suplemento, No. 642, Quito, 27 de julio de 2009.
- Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. RO, Suplemento, No. 578, Quito, 27 de abril del 2009.
- Eastam, Jorge Mario. *Constituciones Políticas Comparadas de América del Sur*. Bogotá: Parlamento Andino, 1991.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México: Editorial Porrúa, 2008.
- Ferrando Badía, Juan, edit. *Regímenes Políticos actuales*. Madrid: Tecnos S.A. 1995.
- Fischbach, Oskar Georg. *Teoría General del Estado*. Barcelona: Labor, 1949.
- García González, Luis y Juan. *Resumen de Geografía. Historia y Cívica*. Quito: Editora Andina, s.f.
- Gentile, Jorge Horacio. *Derecho Parlamentario*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2008.
- González Calderón, Juan. *Curso de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1981.

- Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1970.
- Hernet, Guy. *En las fronteras de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Hesse, Conrado, et al. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.
- Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Maipú, 1978.
- Jiménez de Parga, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*. Madrid: Tecnos, 1987.
- Larrea Holguín, Juan. *Derecho Constitucional*. Vol. II. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2000.
- Lanzaro, Jorge, edit. *Presidencialismo y Parlamentarismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela. *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*. Trad. Rocío de Terán Troyano. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1982.
- López Medina, Diego. *Teoría Impura del Derecho*. Bogotá: Legis Editores, 2004.
- Mendoza Cánepa, Raúl. *Regímenes Políticos: los Rostros y Máscaras del poder*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Bogotá: Temis, 2006.
- Nino, Carlos, et. al. *El Presidencialismo puesto a prueba*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Nogueira Alcalá, Humberto. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 1993.
- Nohlen, Dieter. *Ciencia Política Comparada: El enfoque Histórico-Empírico*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2014.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991.
- Norris, Robert. *El gran ausente: Biografía de Velasco Ibarra*. Quito: Libri Mundi, 2004.
- Orti Torres, Javier. *Gobiernos De la Ley del más fuerte al hiperpresidencialismo*. Quito: Ediciones Legales, 2008.

- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Pachano, Fernando, edit. *La ruta de la Gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo, 1999.
- Pactet, Pierre y Ferdinand Mélin. *Derecho Constitucional*. Trad. Corina Duque Ayala. Bogotá: Legis, 2011.
- Paredes, Pablo Lucio. *En busca de la Constitución Perdida 2008*. Quito: Trama Ediciones, 2008.
- Pérez Calvo, Alberto. *El Estado Constitucional Español*. Madrid: Reus, 2009.
- Pérez Ordóñez, Diego, comp. *La Constitución Ciudadana: doce visiones sobre un documento revolucionario*. Quito: Taurus, 2009.
- Pérez Serrano, Nicolás. *Escritos de Derecho Político*. Tomo I. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2003.
- Rappoport, Luis y Ricardo Ferraro. *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*. Buenos Aires: El Ateneo, 2008.
- Rivera, Ramiro. *Reforma Política: Más dudas que certezas*. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2006.
- Rohrich, Wilfried. *Los sistemas políticos del mundo*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- Saad, Pedro, edit. *25 Años de Democracia en Ecuador (1979-2004)*. Quito: Editorial El Conejo, 2005.
- Sabine, George. *Historia de la teoría política*. Trad: Vicente Herrero. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Salgado, Hernán. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1987.
- Salgado, Hernán. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito: Ediciones Legales, 2012.
- Salgado, Hernán. edit. *La Reforma de la Constitución*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales / Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1988.
- Sánchez Medero, Gema, Rubén Sánchez, dir. *Sistemas Políticos en Europa*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2013.

- Sánchez Parga, José. *La Pugna de Poderes: Análisis crítico del Sistema Político Ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Patria, 1997.
- Schmitt, Carl. *Los fundamentos históricos-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Madrid: Tecnos, 2008.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- Sola, Juan Vicente. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2009.
- Stein, Ekkehart. *Derecho Político*. Madrid: Aguilar S. A., 1973.
- Torres, Luis Fernando, edit. *Debate Constitucional*. Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2010.
- Torres, Luis Fernando. *Presidencialismo Constituyente: la ruta del autoritarismo en Ecuador*. Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2009.
- Trujillo, Julio César. *Teoría General del Estado en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2006.
- Trujillo, Julio César. *Constitucionalismo Contemporáneo. Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Serie estudios jurídicos, Vol. 34. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Valadés, Diego. *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*. Buenos Aires: Rubinzal / Culzoni Editores, 2009.
- Vanegas, Pedro Pablo, edit. *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- Verdesoto Custode, Luis. *Procesos constituyentes y reforma institucional*. Quito: Abya Yala, 2007.
- Verdesoto Custode, Luis. *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Abya-Yala, 2014.
- Verdú, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*. Vol. III. Madrid: Tecnos, 1976.
- Viciano, Roberto y Luis Salamanca, coord. *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

## Bibliografía de archivos digitales

- “Disolución”. *Diccionario de la Lengua Española* (2014).  
<<http://dle.rae.es/?id=DwSXuKz>>.
- Alnardo Alcubilla, Enrique. *La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble*. <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/915301.pdf>>
- Carvajal, Ana María. *La muerte cruzada neutraliza transitoria de Correa*. El Comercio. 14 de diciembre de 2015,  
<<http://www.elcomercio.com/actualidad/muertecruzada-reeleccion-asamblea-enmiendas-rafaelcorrea.html>>.
- Congreso del Perú. *Constitución de Perú*. <[http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Constitución de España \(29 de diciembre de 1978\)](http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion%20de%20Espana%20(29%20de%20diciembre%20de%201978).pdf)>.  
<<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>>.
- Constitución de Japón. *Ficha informativa sobre Japón*. <[http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion\\_japon.pdf](http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf)>..
- Constitución de la República de Italia.  
<<http://www.ext.comune.fi.it/costituzione/spagnolo.pdf>>.
- Constitución de la República de Uruguay.  
<<http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1366>>
- Constitución de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 36.860 (30 de diciembre de 1999). <[http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)>  
de\_libros\_monografias\_ensayos/sistema\_politico\_venezolano.pdf>.
- Guillén López, Enrique. *Los parlamentos y el tiempo. El ejemplo inglés hasta la “Revolución Gloriosa”*. En <  
<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/623905.pdf>>.
- Historia Universal, *Fracaso del Absolutismo en Inglaterra*.  
<<http://mihistoriauniversal.com/edad-moderna/fracaso-del-absolutismo-en-inglaterra/>>.
- Imágenes/Constitu/Cons1993.pdf>.
- La Historia con mapas. *Biografía de Parlamento Largo (1640-1660)*.  
<<http://www.lahistoriaconmapas.com/historia/biografia-de-parlamento-largo-1640-1660/>>.

- Márquez, Trino. "Presidencialismo, Autoritarismo y culto a la Personalidad (Hugo Chávez y el Ejercicio del Poder)", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. X, No. 2 (2004): 67. <[www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/364/36410204.pdf)>. Consulta: 5 de febrero de 2016.
- Martínez Sampere, Eva. "La Disolución del Parlamento en Gran Bretaña", *Revista de Estudios Políticos*, No. 101 (1998). <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27502.pdf>>.
- Odysea Producciones. *25 años de democracia en el Ecuador (1979-2004)*. Capítulo 1/3. <<https://www.youtube.com/watch?v=iiCEGtBwXd4>>.
- Presidencia de la Asamblea General y del Senado-Cámara de Representantes. *Parlamentarios Uruguayos 1830-2005*. <[www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/.../parlamentariosuruguayos.pdf](http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/.../parlamentariosuruguayos.pdf)>.
- Primer Gobierno de Alberto Fujimori. *Cierre del Congreso y Crisis Constitucional*. <<http://primergobiernoafujimori.blogspot.com/2007/05/cierre-del-congreso-y-crisis.html>>.
- Sabino, Carlos. *El sistema político venezolano: estabilidad, crisis e incertidumbre*. Caracas (1995). <[http://paginas.ufm.edu/sabino/word/Articulos\\_capitulos\\_](http://paginas.ufm.edu/sabino/word/Articulos_capitulos_)
- Salgado Pesantes, Hernán. *La hipertrofia del sistema presidencial*. <[http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3](http://www.hernansalgadopesantes.com/index.php?option=com_content&view=article&id=41:la-hipertrofia-del-sistema-presidencial&catid=2:articulos&Itemid=3)>.
- Salgado, Hernán. *Efectos de la Muerte Cruzada*. Entrevista en Radio Democracia (2015). <<https://www.youtube.com/watch?v=ISOaibCT8cY>>.
- Santaolalla, Fernando. *Constitución española, Sinopsis artículo 112* (2003). <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>>.